

INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA E LEGISLAÇÃO SANITÁRIA: O CASO DAS POLPAS DE FRUTAS NATIVAS DA MATA ATLÂNTICA¹

Mariana Oliveira Ramos²

 <https://orcid.org/0000-0003-2862-9882>

Fabiana Thomé da Cruz³

 <https://orcid.org/0000-0001-8697-7362>

Gabriela Coelho-De-Souza⁴

 <https://orcid.org/0000-0002-7652-9475>

RESUMO

A inclusão socioprodutiva com segurança sanitária busca promover modelos descentralizados de processamento de alimentos, que são, por sua vez, parte importante da sustentabilidade dos sistemas agroalimentares e da produção de alimentos diversos e saudáveis. Este artigo discute o papel da qualidade normativa na promoção da inclusão socioprodutiva, tomando por base o estudo de unidades de processamento de frutas nativas nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. A coleta de dados foi realizada por meio de 33 entrevistas, entre 2016 e 2017, a trabalhadores ou responsáveis por unidades de processamento, bem como a atores do ambiente institucional (fiscais sanitários) e do organizacional (técnicos de extensão rural); e, ainda, através da observação participante da atualização do Padrão de Identidade e Qualidade de polpas de frutas, promovida pelo MAPA, entre 2016 e 2018. Os dados apontam que a predominância de indústrias e suas organizações na atualização de parâmetros de qualidade reforça a exclusão de aspectos sociais, ambientais, culturais e de saúde, embora tais aspectos sejam centrais na noção de identidade e qualidade construída por famílias agricultoras e consumidoras. Os resultados evidenciam a importância de assegurar a participação de organizações da agricultura familiar, de consumidores e do setor saúde na construção das normativas que definem a qualidade. A análise aponta a necessidade de estratégias e espaços de controle social da qualidade normativa de alimentos, para que esta passe a incorporar parâmetros excluídos, os quais atendem demandas do campo da agroecologia e da saúde, de modo a avançar em processos de inclusão socioprodutiva.

Palavras-chave: Inclusão Socioprodutiva, Frutas Nativas, Legislação Sanitária, Agroecologia, Qualidade Ampla de Alimentos.

SOCIOPRODUCTIVE INCLUSION AND FOOD SAFETY REGULATIONS: THE CASE OF THE PULPS OF NATIVE FRUITS OF THE ATLANTIC FOREST

ABSTRACT

Socio-productive inclusion with health security seeks to promote decentralized food processing models, which are, in turn, an important part of the sustainability of agrifood systems and the production of diverse and healthy foods. This article discusses the role of normative quality in promoting socio-productive inclusion, based on a study of native fruit processing units in the states of Rio Grande do Sul and Santa Catarina. Data collection was carried out through 33 interviews,

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 59º Congresso da SOBER & 6º EBPC 2021.

² Nutricionista Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). marianaoliveiraramos@gmail.com.

³ Engenheira de Alimentos. Docente da Universidade Federal de Goiás (UFG). fabianathome@ufg.br.

⁴ Bióloga. Coordenadora do Círculo de Referência em Agroecologia, Sociobiodiversidade, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - AsSsAN Círculo, Docente do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). gabrielacoelho.ufrgs@gmail.com.

between 2016 and 2017, with workers or persons responsible for processing units, as well as with actors from the institutional (sanitary inspectors) and organizational (rural extension technicians) environment, and also the participant observation of the updating of the Identity and Quality Standard for fruit pulps promoted by MAPA between 2016 and 2018. The data show that the predominance of industries and their organizations in updating quality parameters reinforces the exclusion of social, environmental, cultural and health aspects, although such aspects are central to the notion of identity and quality constructed by agricultural and consumer families. The results show the importance of ensuring the participation of organizations from family farming, consumers and the health sector in the construction of regulations that define quality. The analysis points to the need for strategies and spaces for social control of the normative quality of food, so that it starts to incorporate excluded parameters, which meet the demands of the field of agroecology and health, in order to advance in socio-productive inclusion processes.

Key words: Socio-Productive Inclusion, Native Fruits, Food Safety Regulation, Agroecology, Broad Food Quality.

INCLUSIÓN SOCIO-PRODUCTIVA Y LEGISLACIÓN SANITARIA: EL CASO DE LAS PULPAS DE FRUTAS ORIGINALES DEL BOSQUE ATLÁNTICO

RESUMEN

La inclusión socio-productiva con seguridad en salud busca promover modelos descentralizados de procesamiento de alimentos, los cuales son, a su vez, parte importante de la sustentabilidad de los sistemas agroalimentarios y la producción de alimentos diversos y saludables. Este artículo analiza el papel de la calidad normativa en la promoción de la inclusión socioproductiva, con base en un estudio de unidades de procesamiento de frutas nativas en los estados de Rio Grande do Sul y Santa Catarina. La recolección de datos se realizó a través de 33 entrevistas, entre 2016 y 2017, con trabajadores o jefes de unidades de procesamiento, así como actores del ámbito institucional (inspectores sanitarios) y organizacional (técnicos de extensión rural), y también la observación participante de la actualización del Estándar de Identidad y Calidad para pulpas de frutas impulsada por MAPA entre 2016 y 2018. Los datos muestran que el predominio de las industrias y sus organizaciones en la actualización de los parámetros de calidad refuerza la exclusión de los aspectos sociales, ambientales, culturales y de salud, aunque tales aspectos son centrales en la noción de identidad y calidad construida por las familias de agricultores y consumidores. Los resultados muestran la importancia de asegurar la participación de las organizaciones de la agricultura familiar, los consumidores y el sector salud en la construcción de normativas que definan la calidad. El análisis apunta a la necesidad de estrategias y espacios de control social de la calidad normativa de los alimentos, para que se comience a incorporar parámetros excluidos, que atiendan las demandas del campo de la agroecología y la salud, para avanzar en procesos de la inclusión socioproductiva.

Palabras clave: Inclusión Socioproductiva, Frutas Nativas, Legislación Sanitaria, Agroecología, Calidad Amplia de los Alimentos.

INTRODUÇÃO

A qualidade dos alimentos é uma concepção que vem sendo disputada pelos diferentes atores que integram os sistemas agroalimentares, desde produtores até consumidores, os quais carregam distintos interesses e capacidades de influenciar o ambiente institucional, no qual se estabelecem critérios de qualidade que são, de modo preponderante, vinculados a aspectos sanitários e de aparência. Tomando o debate acerca da qualidade dos alimentos e buscando

empreender a análise que a considera de maneira ampla, como proposto por Prezotto (2005), este artigo apresenta parte da tese de doutorado da primeira autora, a qual analisou cadeias de frutas nativas da Mata Atlântica sob o enfoque da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), nos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, na safra de 2016/2017 (Ramos, 2019). Nesse enfoque, os temas da qualidade dos alimentos e da inclusão socioproductiva tornam-se especialmente relevantes dada a importância de frutas tanto no que se refere ao potencial nutricional desses alimentos quanto pela relação estreita que essa produção e manejo representam para a proteção da sociobiodiversidade (Diniz; Cerdan, 2017; Ramos *et al.*, 2018). Nesse contexto, o objetivo deste artigo é discutir o papel da qualidade normativa na promoção da inclusão socioproductiva, tomando por base estudo envolvendo polpas de frutas nativas produzidas em diferentes escalas e lógicas produtivas no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.

Para tanto, no que diz respeito a aspectos metodológicos, a pesquisa, fruto de abordagem qualitativa, adotou o referencial de cadeias produtivas (Simioni *et al.*, 2007; GTZ 2007; Noletto; Filizola, 2013; ANAMA/REJU, 2013), para realização do mapeamento e identificação dos atores das cadeias pesquisadas (Ramos, 2019). A partir da delimitação das cadeias produtivas do açaí juçara, butiá e guabiroba, foram selecionados do: a) ambiente de produção, trabalhadores ou responsáveis por unidades de processamento (homens e mulheres, adultos); b) ambiente institucional, fiscais sanitários; e, c) ambiente organizacional, técnicos de organizações não-governamentais (ONGs) e pesquisadores. Foram realizadas 33 entrevistas, entre dezembro de 2016 e dezembro de 2017.

Dentre trinta e sete unidades identificadas a partir de contatos prévios e consulta a atores dos ambientes institucional e organizacional nos dois estados, trinta foram contatadas e algum de seus responsáveis (homens ou mulheres) foi entrevistado. Destas, vinte e uma foram visitadas, o que demandou o percurso de um pouco mais de 6000 km, chegando a nove municípios em Santa Catarina e onze no Rio Grande do Sul. A maior parte das entrevistas, portanto, foi realizada presencialmente, nas unidades de processamento ou em eventos; sete foram realizadas por telefone. As entrevistas foram gravadas e transcritas pela primeira autora.

Após o material transcrito, a primeira etapa de organização e análise dos dados buscou construir um retrato geral da cadeia, identificando atores, volumes, tecnologias e práticas relacionadas à produção/extratativismo, ao processamento e aos mercados. Essa etapa envolveu o uso do *software* Excel para reunir os dados em uma planilha, organizados em três grupos temáticos: aspectos socioeconômicos, ambientais e de qualidade do alimento, compostos por vinte e cinco parâmetros. A segunda etapa consistiu em reunir e organizar o conteúdo das entrevistas, buscando compreender lógicas, relações entre elos, noções e práticas relativas à qualidade, incluindo a

qualidade exigida por lei. Para tal, foi empregada a análise de conteúdo, com auxílio do *software* Nvivo Pro 11, disponibilizado pela UFRGS.

Além das entrevistas, foi realizada a observação participante de eventos relacionados ao tema da produção e processamento de frutas nativas, em especial, o processo de atualização do Padrão de Identidade e Qualidade (PIQ) de polpas de frutas, o qual inclui período vivido como técnica de ONG integrante da Rede Juçara (REJU), que será abordada mais adiante, e a participação nos processos de consulta e audiência pública promovidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) entre 2016 e 2018.

Além desta introdução, três seções estruturam o artigo. A primeira localiza o movimento de inclusão socioprodutiva com qualidade sanitária, guarda-chuva que abarca distintos atores e debates que vêm enfatizando a importância de agroindústrias familiares, associativas e artesanais para o desenvolvimento rural e para a produção de alimentos saudáveis. Tal dinâmica vem demandando a construção de uma legislação adequada às características e escala produtiva desse segmento do setor do processamento de alimentos. A segunda seção contempla o acompanhamento do processo de atualização do PIQ de polpas e sucos de frutas no Brasil. O PIQ estabelece o padrão exigido pela qualidade normativa. No caso das polpas e sucos de fruta, entendidos como bebidas pela legislação brasileira e, por isso, registrados e fiscalizados pelo MAPA, nova Instrução Normativa foi publicada em 2018, resultado de um processo em curso desde 2010. Na terceira e última seção, são tecidas as considerações finais.

MOVIMENTOS POR INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA COM SEGURANÇA SANITÁRIA

O tema da qualidade dos alimentos tem sido crescentemente discutido, especialmente a partir dos anos 2000, quando debates relacionados à valorização de alimentos locais, com vínculos territoriais, passaram a compor a agenda de pesquisa de diferentes grupos e pesquisadores, incluindo aqueles dedicados a estudos sobre processos de desenvolvimento rural e/ou territorial (Harvey; McMeekin; Warde, 2004; Goodman, 2003, 2004; Muchnik, 2006; Fonte, 2008; Wiskerke, 2010).

No Brasil, o debate sobre a qualidade dos alimentos ganhou maior visibilidade a partir da pioneira contribuição de Prezotto, ainda no final dos anos 1990. O autor, ao analisar o ambiente institucional para a formalização da produção de alimentos de origem animal, processados por agroindústrias rurais de pequeno porte (ARPP)⁵, evidencia desafios presentes para a adequação da

⁵ Prezotto (2005) emprega o conceito de agroindústria rural de pequeno porte (ARPP). Além desse termo, há outros que, ainda que com distinções teórico-metodológicas, também se referem ao contexto do processamento de alimentos em pequena escala por famílias rurais, como é o caso, por exemplo, dos termos “agroindústria familiar rural”, Revista Raízes, Campina Grande, v. 41, n. 2, jul./dez. 2021.

produção de alimentos em pequena escala às então vigentes normas fiscais-tributárias, trabalhistas e ambientais, e, de modo particular, sanitárias. Para desenvolver tal pesquisa, o autor dialoga com o conceito de qualidade ampla (Prezotto, 2005). Esse conceito considera diferentes dimensões da qualidade, envolvendo tanto aspectos normatizados, como segurança sanitária (segurança dos alimentos), características organolépticas, composição nutricional, rotulagem, quanto aspectos não exigidos por lei, mas cada vez mais demandados por produtores e consumidores, seja por motivações de ordem individual (saúde física), seja por engajamentos políticos, defesa de tradições e culturas locais, ou aspirações por justiça social e conservação ambiental. A noção de qualidade ampla considera, portanto, aspectos éticos, assumindo posição crítica à noção de qualidade normativa, a qual foca preponderantemente em inocuidade, padrão e aparência dos alimentos. Ainda que embasado em argumentos de defesa da saúde pública, o foco higiênico-sanitário que estrutura a legislação sanitária em torno da premissa de inocuidade pode ser questionado na medida em que, ao enfatizar critérios microbiológicos, negligencia outros elementos fundamentais para a produção e o processamento de alimentos saudáveis, como adequação nutricional e ausência de toxicidade, seja por contaminação por resíduos de agrotóxicos, seja pelo emprego de aditivos alimentares (Brasil, 2015; Monteiro *et al.*, 2010).

De modo crítico à perspectiva que, em boa medida, pauta o marco regulatório sanitário para o processamento de alimentos no Brasil, movimentos por inclusão socioprodutiva com segurança sanitária defendem não apenas noção ampliada de qualidade, que contemple distintas dimensões para além da sanidade, como também a pluralidade de pequenos e médios espaços de processamento, em detrimento (da quase exclusividade) de grandes plantas (indústrias centralizadoras do processamento). Essa abordagem entende que empreendimentos de pequeno e médio portes protegem e preservam laços com seus territórios (sociais, culturais, ambientais e políticos) e, portanto, devem ter oportunidades de acesso à formalização.

Do ponto de vista institucional, o debate sobre inclusão socioprodutiva com segurança dos alimentos ganhou maior visibilidade e repercussão a partir do Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (PIPSS)⁶, que teve como objetivo integrar ações do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) junto a empreendimentos administrados por empreendedores ou famílias de menor renda que, em geral, produzem, processam e comercializam alimentos informalmente.

“agroindústria familiar”, “agroindústria artesanal e/ou colonial”, entre outros. De todo modo, em que pese essas distintas terminologias, trata-se, como define Mior (2005), de “uma forma de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando sobretudo a produção de valor de troca que se realiza na comercialização” (Mior, 2005, p. 191).

⁶ O Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (PIPSS) foi substituído, em 2017, pelo Programa para Inclusão Produtiva e Segurança Sanitária (PRAISSAN). Esse Programa, instituído por meio da Portaria nº 52/2017 (Brasil, 2017), tem por objetivo aperfeiçoar o trabalho realizado pelo SNVS junto aos microempreendedores individuais (MEI), empreendimentos familiares rurais (EFR) e empreendimentos econômicos solidários (EES).

O processo de construção do PIPSS, como analisam Schottz, Cintrão e Santos (2014),

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. (Schottz; Cintrão; Santos, 2014, p. 120).

A RDC nº 49/2013 (Brasil, 2013) representou, de fato, importante avanço em relação a possibilidades de inclusão socioprodutiva de grupos que, pelo menos do ponto de vista regulatório, estavam, até então, às margens de processos de formalização da produção, processamento e comercialização de alimentos de origem vegetal. Tal avanço se dá porque a RDC nº 49/2013, alinhada ao Plano Brasil sem Miséria, visa segurança sanitária de bens e serviços para promover a geração de renda, emprego, trabalho, inclusão social, desenvolvimento socioeconômico e erradicação da pobreza extrema, enfatizando também a proteção da “produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais na perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares.” (Brasil, 2013, Art. 4º).

De acordo com Viana (2017), a RDC nº 49/2013 apresenta, de forma inédita, a necessidade de proteção do produto e da produção artesanal, perspectiva bastante distinta de outros regulamentos sanitários voltados preponderantemente à produção em larga escala, a partir de lógica agroindustrial. Desse modo, esse regulamento representa avanço significativo na promoção e valorização do produto agroalimentar artesanal aliado à segurança dos alimentos.

Esse debate, fundamental para ampliar a regularização de agroindústrias familiares rurais, encontra ressonância também no que se refere aos serviços públicos da fiscalização sanitária e da assistência técnica e extensão rural (ATER), elementos que, inclusive, se somam às pautas do movimento por inclusão socioprodutiva. Nesse sentido, cabe evidenciar que grupos de trabalho, tanto no âmbito federal quanto estadual, foram instituídos por gestões estaduais e federal entre os anos 1990 e 2017, com o objetivo de adequar legislação e fiscalização sanitárias ao contexto da agricultura familiar, articulando diferentes órgãos e organizações ligados à regularização de agroindústrias familiares, dentre eles Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), MAPA e ONGs do campo agroecológico. No caso do Rio Grande do Sul, o Grupo de Trabalho do Vinho Colonial foi citado por um fiscal entrevistado, que o mencionou como referência para pensar adequações na legislação de polpas e sucos de fruta. Uma das pautas do GT do Vinho Colonial foi a definição de estruturas mínimas e Boas Práticas de Fabricação para o registro de Cantinas Familiares, o que culminou na aprovação da Lei nº 12.959/2014 (Brasil, 2014). A estrutura mínima definida incluiu condições encontradas na realidade de cantinas familiares. Referindo-se ao processo para a legalização da produção de vinho colonial, o fiscal sanitário que acompanhou o trabalho do GT afirma:

Nós construímos normas específicas para o vinho colonial. Definindo com mais detalhe, o que realmente precisa. Senão daqui a pouco o fiscal começa a exigir coisas que não cabe. É objetivo nosso criar uma norma para polpa, suco, cerveja e cachaça. No sentido de pro pequeno ficar bem claro o que ele vai precisar ter. E definir, de forma objetiva, pro fiscal. Senão daqui a pouco ele começa a exigir coisas que não tem porquê. E definir uma lista de verificação de acordo com essas exigências mínimas. E depois propor pra Brasília pra oficializar. Mas, pelo menos pra nós termos aqui no estado. (fiscal - Superintendência MAPA do RS, março 2017).

O fiscal cujo depoimento é registrado acima integrou não somente o GT do Vinho Colonial, mas também o Subgrupo Beneficiamento e Comercialização da Câmara Técnica de Agroecologia, a qual compunha o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. Sua fala denota sua aproximação com o contexto da agricultura familiar, construída justamente por meio da participação nesses espaços em que representantes da agroecologia e agricultura familiar também participavam. Percebe-se, no depoimento, que o fiscal entende a necessidade de contextualizar as exigências, o que não foi percebido a respeito do fiscal de Santa Catarina, onde tais espaços de aproximação de atores não existiam à época da pesquisa. A regularização de agroindústrias envolve, grosso modo, o atendimento de normativas sanitárias, ambientais, fiscais e trabalhistas. No caso da legislação sanitária, o registro do estabelecimento, pode demandar estrutura de edificação e equipamentos desproporcionais ao contexto de agroindústrias familiares, associativas e de produções artesanais. Um dos motivos que faz com que muitas permaneçam na informalidade.

No caso de estabelecimentos produtores de polpa de fruta no país, Vicenzi (2011) estimou, comparando os dados do Censo Agropecuário de 2006 e dados do Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos (SIPE), que cerca de 1500 estabelecimentos produtores de polpa de fruta localizados na zona rural não estão registrados no MAPA. Para o autor, todos esses estabelecimentos estão desprovidos do serviço público da fiscalização, que deve ser oferecido em conjunto com um serviço de assistência técnica. A baixa oferta desses serviços pode acarretar três principais problemas para as agroindústrias familiares: limitação de mercados, maior chance de investimentos inadequados na infraestrutura, e menor garantia de segurança e qualidade dos alimentos fornecidos (Vicenzi, 2011).

No caso de uma das cooperativas da agricultura familiar de Santa Catarina, o responsável comentou sobre a importância da agroindústria para o envolvimento das famílias cooperadas e para o fortalecimento da agricultura como uma alternativa econômica no município. Mas, apesar desse potencial, realçou a dificuldade em alcançar o registro sanitário, o que contrastava com a urgência relatada pelas famílias:

O pessoal sempre acha que as coisas acontecem muito rápido. Mas é muita burocracia pra tu poder produzir. Primeiro queremos tentar a liberação pra poder trabalhar, depois a gente vai ver tudo isso [perguntei da produção e estoque de matéria-prima] (agricultor, 40 anos, Jaraguá do Sul, SC. Data da entrevista: 30 maio de 2017).

A dificuldade em alcançar o registro sanitário acaba fazendo com que algumas experiências de processamento de frutas nativas iniciem na informalidade, como testes da atividade. Tal informalidade pode perdurar ao longo do tempo, trazendo diferentes leituras por parte dos atores que compõem a cadeia, e que dialogam com as preocupações apontadas por Vicenzi (2011). Nesse sentido, cabe considerar a leitura de outro ator que compõe a cadeia das frutas nativas em Santa Catarina. Nesse caso, diferentemente da perspectiva da agricultura familiar, o trecho de entrevista abaixo apresenta as reflexões de um empresário do setor.

Uma coisa que eu fico indignado é que se incentiva muito pequenas agroindústrias a trabalhar sem registro no Ministério da Agricultura, isso é totalmente errado. Uma agroindústria de polpa de fruta tem que ter registro no Ministério da Agricultura. Se eu tenho que seguir, todos tem que seguir. Isso é lei federal. [...] Se der uma contaminação lá não tem nada com o nome dele. Ele some e nada acontece com ele. Mas vai aparecer problema vindo de uma contaminação da juçara. Isso eu tenho medo que aconteça algum dia. Dá na mídia que a juçara tá com barbeiro, coliformes fecais, e aí? A cadeia inteira vai perder (empresário, 39 anos, Norte de SC. Data da entrevista: 29 de maio de 2017).

A preocupação com a qualidade do produto não fiscalizado também é mencionada por atores vinculados à agroecologia. Esses, porém, apesar de referirem preocupação, enxergam as unidades informais como possíveis parceiros em estratégia de consolidação que inclui agregar mais famílias e fortalecer modelos agroecológicos de produção e comercialização.

[...] aqui a gente tem a agroindústria, tem um espaço apropriado pra isso, pra conseguir fazer com uma certa limpeza, e aí tu pensa como é que outras unidades estão trabalhando, né. Porque também chega como açaí juçara pro consumidor. E por mais que não tenha um rótulo, é o açaí juçara do Litoral Norte. Isso tem que ser repensado, discutido. Até mesmo como são unidades que são um açaí orgânico, poder trabalhar no futuro parcerias, poder beneficiar numa unidade registrada pra poder ter uma polpa de melhor qualidade, pra oferecer pro cliente (agricultora familiar, 34 anos, Litoral Norte, RS. Data da entrevista: 05 de junho de 2017).

Os temas da qualidade, regularização e viabilidade econômica são, portanto, inter-relacionados e presentes nas questões apresentadas por distintos atores que compõem a cadeia das frutas nativas. De modo particular, no que se refere ao processamento em pequena escala, os dados de campo evidenciam que a viabilidade dos empreendimentos familiares, associativos e artesanais é desafiada por diversas razões: escala normalmente pequena, exigências em edificação e equipamentos desproporcionais ao capital financeiro disponível, e, ainda, os altos custos envolvidos com o processo de adequação às regras, aspectos também mencionados por Cardoso (2012).

Além de Cardoso (2012), Vicenzi (2011) e Prezotto (2005), trabalhos de Vicenzi e colaboradores (2012), e Silveira e Heinz (2005) aportam reflexões interessantes para o debate do tema da legislação sanitária no contexto do segmento familiar, associativo e artesanal de processamento de alimentos. No conjunto dos trabalhos, são sugeridas ações de racionalização da legislação sanitária, de integração e harmonização entre instituições responsáveis pela fiscalização,

de adoção de perspectiva educadora de inspeção e de fiscalização, assim como o desenvolvimento de critérios para a validação social da qualidade de alimentos processados.

Tais caminhos são complexos e demandam ações de médio a longo prazo, com comprometimento de diferentes atores e aporte de recursos. São ações que significam mais do que a formulação de legislações adequadas ao contexto de um modelo descentralizado de processamento, governado pela noção de qualidade ampla de alimentos na perspectiva da SSAN. Requerem repensar o sistema de inspeção e fiscalização de alimentos, envolvendo pelo menos dois eixos de trabalho: a) mudanças na formação dos profissionais que atuam no sistema sanitário, incluindo a pauta acerca da heterogeneidade do setor produtivo e reconhecendo os benefícios gerados pelo setor de pequeno e médio portes; e b) a participação de diferentes atores na definição da qualidade normativa, incluindo unidades de processamento de base familiar ou associativa, o setor saúde e organizações de consumidores. Essa participação deveria ser capaz de consolidar mecanismos de controle social da qualidade dos alimentos processados em circulação, o que, na prática, parece iniciar com a aproximação dos fiscais sanitários dos empreendimentos presentes em seu território de atuação, a exemplo dos debates observados no contexto do Subgrupo Beneficiamento e Comercialização, anteriormente citado.

O conjunto dos trabalhos reforça, portanto, que não basta pensar legislações que, a exemplo da RDC nº49/2013, buscam ser adequadas ao processamento em pequena escala e que promovam inclusão socioprodutiva com segurança sanitária. É necessário ir além disso, consolidando espaços de controle social da qualidade dos alimentos processados e assegurando a participação da diversidade de atores mencionada na construção das normativas que definem a qualidade exigida e sinalizada aos mercados. Nesse sentido, é fundamental a manutenção de espaços como os grupos de trabalho citados, conselhos relacionados à temática (como os conselhos de segurança alimentar e nutricional, de saúde e de desenvolvimento rural) e a viabilização da participação dos atores vinculados à agricultura familiar, agroecologia e saúde que, diferentemente das indústrias de alimentos de maior porte, não dispõem de recurso para participar dos processos de consultas e audiências públicas para atualização de normativas sanitárias.

As entrevistas e dados de campo evidenciaram que a maior proximidade construída pelo movimento agroecológico e famílias agricultoras-processadoras no Rio Grande do Sul (onde o ambiente organizacional demonstrou estar mais robusto no que diz respeito ao processamento de frutas nativas) levou a situações de registro sanitário com base na apresentação de fluxos de produção e boas práticas de fabricação, prescindindo da pasteurização das polpas e de equipamentos de maior valor (como a dosadora automática), exigências relatadas como necessárias ao registro por famílias processadoras entrevistadas em Santa Catarina. A fala seguinte ilustra esse fato. Quando perguntado se pasteurizava a polpa de açaí juçara, o agricultor gaúcho respondeu:

Não, ela muda bastante. Muda a cor, o sabor. Temos tido todo o cuidado pra não precisar pasteurizar. E foi aceito [pela fiscalização]. A gente propôs esse fluxo pro MAPA e foi aceito sem pasteurizar (agricultor-processador, 34 anos, Três Cachoeiras, RS. Data da entrevista: 05 de junho de 2017).

As atribuições de inspeção e fiscalização sanitária de alimentos e bebidas estão divididas entre a ANVISA e o MAPA. De maneira geral, o sistema de Vigilância Sanitária, estaduais e municipais, coordenados pela ANVISA, é responsável pelos alimentos de origem vegetal, como panificados, doces, conservas, dentre outros. O MAPA é responsável pelos produtos de origem animal e pelas bebidas, alcoólicas e não alcoólicas, e vinagre⁷. Na prática, não é incomum encontrar sobreposições e equívocos cometidos pelos próprios fiscais que atuam nos estados e municípios. Isso também apareceu em campo. Duas das unidades familiares regularizadas em Santa Catarina têm o registro nas Vigilâncias Sanitárias (VISAs), uma no estado e outra no município. Uma terceira unidade entrevistada também era registrada na VISA municipal, apesar de trabalhar com polpas, e fora recentemente autuada, tendo que fechar o estabelecimento por alguns meses até encaminhar as adequações solicitadas pelo fiscal do MAPA e reembalar sua produção, modificando os dados da rotulagem. Isso teve grande impacto para a unidade:

Ano passado tive problema com o Ministério da Agricultura. Não tinha o registro com ele. Eu não sabia. Eu tinha o registro com a ANVISA. Aí eles vieram aqui e me trancaram. Foi daí que eu perdi os fornecedores de juçara tudo. [...] Ainda não me normalizei desse período que fui parado pelo MAPA. Desde abril até janeiro, parado. Segurando funcionário que era trabalhador bom. Pra não dispensar eles. [...] Eu tô trabalhando achando que tava tudo certo. Todo ano renovando tudo. A vistoria passa, eu achando que tava tudo em dia. Ele [fiscal] disse, não, a parte de bebidas tem que ter o registro pelo MAPA. (empresário, 42 anos, Antônio Carlos, SC. Data da entrevista: 28 de junho de 2017).

A unidade que, no período da pesquisa de campo havia sido recentemente autuada pelo MAPA por trabalhar sem registro, apesar de ter registro desde seu início na VISA municipal, já possuía os equipamentos em fluxo contínuo, incluindo a dosadora automática. As outras duas unidades catarinenses que seguem regularizadas por meio das VISAs são da agricultura familiar e operam com equipamentos simples, usando baldes e sem dosadora automática. Elas desconhecem a obrigatoriedade do registro no MAPA e, caso sejam autuadas, talvez não consigam seguir em funcionamento pelo alto investimento representado pelos equipamentos atualmente solicitados em Santa Catarina. Como essas unidades abastecem mercados como a Alimentação Escolar, é preciso também considerar o impacto em SSAN que a suspensão de suas atividades pode significar, caso também tenham sua atividade interrompida.

De maneira geral, os movimentos vinculados à agricultura familiar e à agroecologia demandam a construção de normativas adequadas ao contexto do processamento familiar,

⁷ Para mais detalhes sobre as instâncias e atribuições acerca da inspeção e fiscalização sanitária de alimentos e bebidas, ver Prezotto (2020).

associativo e artesanal, incluindo edificações mínimas e equipamentos adequados a pequenos volumes de produção e capacidades de investimento. No caso das polpas de frutas, que vem demonstrando grande potencial de inclusão de famílias que trabalham com a agrobiodiversidade, a carta política do terceiro Encontro Nacional de Agroecologia (ENA) (ANA, 2014) demanda especificamente a mudança de competência de fiscalização e inspeção sanitárias do MAPA para a Saúde, por meio do sistema de Vigilância Sanitária. Isso porque há um entendimento de que a relação com as VISAs já se dá de maneira mais territorializada, o que permite a regularização com base nos contextos de trabalho das famílias agricultoras, estabelecendo fluxos que garantem segurança dos alimentos e prescindem de altos investimentos em equipamentos e edificações.

Posição contrária é defendida por fiscal do MAPA do Rio Grande do Sul. Segundo ele, a fiscalização dos PIQs é um dos elementos que torna diferente as atuações do MAPA e da ANVISA. Esse é um dos motivos pelos quais ele não é a favor da passagem da fiscalização das polpas de frutas para as VISAs:

Norma da ANVISA normalmente é mais ampla. O Ministério [MAPA] às vezes restringe. Porque a ANVISA não se preocupa com a questão padrão. Se preocupa com sanidade. Isso aqui tudo é aditivo que tu poderia colocar no suco, agora não tem cabimento tu colocar um corante no suco. Do ponto de vista da ANVISA não tem problema, mas do ponto de vista da identidade de um suco não tem cabimento. Só podia colocar aroma no caso do suco reconstituído. Se tu permitir adicionar corante, aroma no suco tu tá estimulando a fraude. Não é pra poder em suco. O MAPA pode restringir pelo PIQ. Ele tenta manter a identidade do produto, senão tu descaracteriza o produto. [...] se tu adiciona antocianina no suco de uva é porque tu diluiu (fiscal Superintendência MAPA do RS, março 2017).

O PIQ referido pelo fiscal é o Padrão de Identidade e Qualidade, que estabelece parâmetros para cada produto, os quais devem ser atendidos por produtores e verificados pelos fiscais do MAPA. A próxima seção apresenta o processo de atualização do PIQ de polpas e sucos de frutas no Brasil, tema aqui analisado especialmente a partir da perspectiva da agroecologia e da agricultura familiar.

PROCESSO DE ATUALIZAÇÃO DE UMA NORMATIVA SANITÁRIA

Até setembro de 2018, o PIQ de polpas de fruta era estabelecido pela Instrução Normativa (IN) nº01, de 07 de janeiro de 2000 (Brasil, 2000). Esta foi revogada pela IN nº49, de 28 de setembro de 2018 (Brasil, 2018), que expandiu o texto da normativa e ampliou consideravelmente a diversidade de espécies de fruta com PIQ estabelecido, tanto para polpa como para suco.

A IN nº01/2000 não estabelecia PIQ para nenhuma das frutas pesquisadas: juçara, butiá ou guabioba. No caso do açaí, regrava somente o açaí oriundo do açazeiro (*Euterpe oleracea*) nativo da Amazônia, não mencionando outras espécies do gênero *Euterpe* que ocorrem no Brasil, como a

E. edulis, da Mata Atlântica, ou a *E. precatoria*, também amazônica. O aumento da diversidade de frutas com PIQ estabelecido pode desencadear maior facilidade nos processos de registro dessas polpas, uma vez que o fiscal terá referência disponível e oficial, para guiar-se, como relata fiscal entrevistado:

Tem que ter PIQ! [...] Quanto mais detalhado for o PIQ, é melhor pra tu combater a fraude. Porque a fraude é gigantesca. Tu não imagina o que os caras fazem pra fraudar. Agora, uma das fraudes correntes aí, o suco de uva. Ele é caro, o de maçã é barato. Tão usando o suco de maçã pra fraudar o suco de uva. (fiscal Superintendência MAPA do RS, março 2017).

O PIQ é, portanto, de acordo com a perspectiva apresentada pelo fiscal, um instrumento de garantia de determinado padrão de qualidade e de combate à fraude. Muitos alimentos biodiversos, cultivados e processados por unidades vinculadas à agroecologia, não tem PIQ estabelecido, como ilustram os dados de campo. Duas unidades nas quais as responsáveis foram entrevistadas, vinculadas à agroecologia, que processam grande diversidade de frutas nativas e obtiveram seu registro no MAPA há mais de uma década, relataram grande dificuldade no registro de bebidas sem PIQ estabelecido na época em que regularizaram suas unidades:

Foi uma luta muito grande. Pra tu ter uma ideia, quem fez tudo isso fui eu, na época eu tinha 16 anos. Eles te mandam o requerimento, preenche e envia. Só que esse era um produto novo, um produto que não existe no mercado. Então a gente teve uma dificuldade muito grande de enquadramento na legislação. Então um dia eu cheguei na sede do MAPA ali em Caxias, o dr. Jeferson me recebeu, e disse que não tava certo. Bom, eu disse que tava com o arquivo no pen drive, será que não dava pra nós alterar ali. Ele me disponibilizou o computador do MAPA, sentou do meu lado, me explicou passo a passo. E enviamos pra Porto Alegre. Só que o nome que a gente colocou no produto não tava certo. Na hora que fomos fazer o enquadramento, ele não podia ser suco porque levava polpa, não podia ser néctar porque não levava açúcar, e não podia ser polpa porque levava água. E aí teria o suco tropical, só que é só de algumas frutas específicas que consta na legislação. Eles listaram lá as frutas tropicais. Então, não poderia ser suco tropical também. Daí nesse impasse minha mãe conseguiu com o professor Paulo Brack entrar no MAPA lá em Porto Alegre, e ficaram umas duas horas procurando lá o enquadramento, até chegarem no enquadramento de bebida. Porque minha mãe é meio esquentada, tem o sangue meio italiano. Poxa cara eu já te mandei um monte de papel, com um monte de nome diferente e tu não aprova. Tu me diz o nome que eu tenho que botar aqui, eu te mando e tu aprova. Então foram buscar na legislação, e a única brecha seria a bebida. E ele disse, então tá, tu vai pra casa e diz pra tua filha escrever pra mim B-E-B-I-D-A (agricultora familiar, 23 anos, Campos de Cima da Serra, RS. Data da entrevista: 21 de dezembro de 2016).

Além da dificuldade de enquadramento, especialmente no caso de produtos novos, oriundos do saber-fazer de famílias agricultoras, a inexistência de PIQ para frutas agrobiodiversas dificulta a legalização desses produtos. Isso é reforçado pelo distanciamento cultural que existe entre boa parte dos fiscais sanitários e a diversidade produzida por atores ligados à agroecologia. O relato abaixo evidencia tal realidade e enfatiza episódios de discordância acerca da denominação do produto, relatados por agricultoras e agricultores.

Meu primeiro registro foi de 11 sucos. [...] O butiá não tinha legalização, não tinha registro. Tanto que demorou pra sair o registro. O butiá, o araçá, o maracujá, a vinagreira e o ananás, que eu me lembro que não tinham. [...] Eles não me deixaram usar a palavra ananás, lá por Brasília. Quando a gente mandou o registro. O [fiscal do RS] me avisou que esses cinco tinham ido pra Brasília porque não havia nenhum registro. Eles é que tem que autorizar. Mas mandaram que eu usasse a palavra abacaxi. Como é uma coisa regional, eles não conhecem... [O que achaste dessa proibição do uso do nome “ananás”?] Fiquei braba. Porque o butiá e o ananás são os carro-chefe. Aí já aqui ó [ela mostra a chimia de ananás], como o doce é com o estado, aceitou, sem problemas, porque aqui a fiscal conhece o ananás. [...] É um bioma pampa, totalmente diferente do deles. Só Rio Grande do Sul e Uruguai que existe esse bioma, então é uma coisa diferente. Eu uso aqui [no suco registrado no MAPA] como “abacaxi silvestre” (agricultora familiar, 50 anos, Extremo Sul, RS. Data da entrevista: 01 de setembro de 2017).

A denominação do produto é também regradada pelo PIQ e /ou definida pelo fiscal que conduz o processo de registro do produto. A proibição do uso de denominações importantes regionalmente pode prejudicar a construção e o acesso a mercados. Ainda que os PIQs se restrinjam quase que exclusivamente a parâmetros físico-químicos, microbiológicos e nutricionais, tais normativas terminam por impactar também dimensões culturais e sociais do alimento, na medida em que prejudicam a inserção ou manutenção de determinados alimentos em mercados formais. Do ponto de vista cultural, tal restrição ameaça aspectos da identidade, importantes a segmentos de produtores e de consumidores. Do ponto de vista comercial contribui (ou dificulta) para a divulgação e aceitação do produto, traduzindo maior ou menor familiaridade a alguns alimentos.

A denominação do produto foi um dos temas mobilizados no debate do PIQ no interior da Rede Juçara (REJU)⁸. A maior parte dos grupos produtores que compunham a Rede defendiam a importância de se utilizar, exclusivamente, a denominação “juçara”, com o intuito de construir uma identidade para o produto que o diferenciasse do açaí amazônico. O motivo para tal passava pela compreensão de que a economia do açaí vinha se distanciando dos princípios agroecológicos, causando impacto ambiental e social nas regiões e localidades produtoras na região Norte. Os grupos e agroindústrias integrantes da REJU chamavam o produto de diferentes formas: “juçara”, “açaí da Mata Atlântica” ou ainda “açaí juçara”.

Apesar de produtores do Rio Grande do Sul optarem por chamar seu produto de “açaí juçara”, a superintendência do MAPA no Estado não permitiu o registro do produto, nem o uso no rótulo dessa denominação quando a solicitação foi encaminhada por agroindústria gaúcha, em 2012. “Fomos proibidos pelo MAPA de usar o nome açaí”, relatou o responsável pela unidade. Os fiscais determinaram o registro como “juçara”, apesar da contestação dos produtores e organização de

⁸ A Rede Juçara (REJU) foi articulada por ONGs do campo agroecológico entre os anos de 2008 e 2014, com o objetivo de aproximar iniciativas que trabalham com o uso e manejo da palmeira-juçara (*E. edulis*) no bioma Mata Atlântica, facilitar a comunicação, a troca de experiências e a elaboração de ações conjuntas. A REJU articulou os sete estados do sul e sudeste do país e produziu documentos de maneira participativa, inclusive o Plano de Melhoria para a Cadeia de Valor da Juçara, disponível em <https://www.onganama.org.br/pesquisas/publicacoes/Relatorio-Tecnico-Analise-Plano-de-Melhoria-CdV-Jucara-2013.pdf>

assessoria. Naquela época, não havia PIQ estabelecido para o produto, restando aos fiscais das superintendências estaduais a tarefa de decidir como proceder.

Em Santa Catarina, a interpretação do fiscal do MAPA foi distinta, e a orientação de registro foi com o nome açaí, sem menção à juçara. Nesse estado produtores, técnicos e pesquisadores nunca deixaram de usar o nome açaí referindo-se à juçara. A primeira agroindústria registrada, no norte do estado, usava em seu rótulo “açaí da Mata Atlântica” (MacFadden, 2005). A maior parte dos interlocutores catarinenses entrevistados não demonstrou fazer questão de diferenciar a juçara do açaí amazônico, chamando seu produto de açaí, sem qualquer distinção ao açaí do norte do país.

No Rio Grande do Sul, os interlocutores enfatizam uma identidade para o açaí juçara relacionada à construção de uma alternativa de desenvolvimento rural, social e ambientalmente equilibrada. Diferentemente dessa abordagem, em Santa Catarina os atores não reforçam tais elementos. Inclusive, é prática de duas unidades catarinenses de maior porte, nenhuma delas vinculada à agroecologia, misturar as espécies de modo a atender o volume demandado por seus mercados, sem qualquer preocupação em distinguir ou enfatizar a origem das matérias-primas. Nesse caso, pode-se considerar que se trata de mercados cuja exigência de qualidade não inclui os atributos relacionados especificamente à juçara, exaltados pelas unidades gaúchas, o que pode ser evidenciado pela prática de reembalar açaí vindo do norte do país sem, contudo, informar a origem aos consumidores no rótulo dos produtos.

Ao defender a construção de uma identidade específica para o açaí juçara, o debate conduzido pela REJU argumentava pela inclusão de parâmetros sociais e ambientais no PIQ, para além dos físico-químicos. Por essa razão, a possibilidade de registro do produto como “açaí juçara” ou “juçara” era um tema caro para os atores ali articulados.

Na esteira desses debates, em agosto de 2017, o processo de atualização do PIQ de sucos e polpas de frutas no Brasil teve seguimento com a realização de audiência pública comandada por técnicos do MAPA, em Brasília, apresentando e debatendo com os segmentos presentes as inovações no texto da lei oriundas da consulta pública encerrada no ano anterior. Atores do campo agroecológico envolvidos com a produção de polpas de frutas nativas participaram da consulta, enviando sugestões que tocavam os pontos até agora mencionados (denominação do produto, atributos sociais, culturais, ambientais e de saúde). Para acompanhar o desfecho do processo, a primeira autora participou da audiência pública.

Ao longo da audiência, as indústrias presentes fizeram uma série de destaques no corpo das minutas. Alguns deles demandaram redução no valor do brix das polpas e/ou sucos. Outros questionavam pontos chave para o direito à informação do consumidor, como a permissão do uso da expressão “sem aditivos” e o registro das concentrações de cada fruta em polpas mistas, que foram questionados pela Associação Brasileira de Indústrias de Alimentos (ABIA).

A oportunidade de participar da audiência pública e de observar a predominância das indústrias de alimentos nos processos de construção das normativas sanitárias reforçou a pertinência dos argumentos apresentados anteriormente que, alinhados à análise de Prezotto (2005) e Silveira e Heinz (2005), defendem a validação social da qualidade normativa, a qual deveria ter por base a perspectiva da qualidade ampla e a participação dos diversos segmentos nesses processos. Todavia, o que foi possível observar foi o contrário disso, pois os participantes da audiência eram quase que exclusivamente representantes de indústrias de grande porte, ou de associações de indústrias. Dentre cerca de vinte participantes, posições da agricultura familiar estiveram pouco representadas, apenas a primeira autora vinculada ao movimento agroecológico e uma cooperativa de agricultores familiares do Piauí, produtores de cajuína.

Dada a dinâmica, participantes e discussões realizadas na audiência pública mencionada, a pesquisa sugere evidências de que o fato de o ambiente institucional ser predominantemente influenciado por indústrias de alimentos contribui para que a inclusão de parâmetros sociais, ambientais e culturais nos PIQs fixados pelo MAPA seja uma possibilidade remota, embora, como explorado nesta seção, tais aspectos participem da construção da noção de identidade e qualidade feita por famílias agricultoras e consumidoras. Nessa direção, a reflexão que nos parece importante destacar diz respeito à necessidade de garantir a participação dos segmentos da agricultura familiar, da agroecologia, assim como dos profissionais da saúde e consumidores organizados nas consultas e audiências públicas que definem a construção e atualização das leis sanitárias, permitindo, assim, contemplar distintas dimensões da qualidade e, em consequência, promover sistemas agroalimentares mais inclusivos e alinhados aos preceitos do Guia Alimentar para a População Brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, em que o objetivo foi discutir o papel da qualidade normativa na promoção da inclusão socioprodutiva, cabe destacar, entre os principais resultados da pesquisa, a importância de espaços de diálogo e participação de distintos atores, marcadamente do campo da agricultura familiar e da agroecologia, em ambientes institucionais e organizacionais, para a inclusão socioprodutiva de pequenos empreendimentos processadores. Tal análise se fundamenta em dois aspectos principais: a) a dinâmica observada na audiência voltada à discussão do PIQ de polpas e sucos de frutas, na qual predominou a participação de grandes indústrias do setor e quase ausência da agricultura familiar e, b) diferença encontrada entre os ambientes institucional e organizacional dos dois estados analisados, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que resultou em diferentes situações de regularização das agroindústrias vinculadas à agricultura familiar e à agroecologia.

Esses resultados reforçam a importância de se considerar a qualidade ampla na perspectiva da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), que valoriza conhecimentos, práticas e dinâmicas já inerentes a vários grupos vinculados à agricultura familiar. No caso das frutas nativas do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, tal abordagem têm buscado formalizar essa produção e, ao mesmo tempo, valorizar aspectos que estão para além da qualidade formal dos alimentos, evidenciando o caráter restrito e insuficiente dos atributos da qualidade normativa, atendida, via de regra, por empreendimentos de grande porte, que, por outro lado, deixam de atender inúmeros atributos da qualidade ampla.

Os movimentos por inclusão socioproductiva destacam justamente a capacidade dos modelos descentralizados de processamento de alimentos serem capazes de atender essa perspectiva ampla da qualidade, fortalecendo sistemas alimentares justos e sustentáveis. Nesse sentido, é fundamental garantir o acesso das famílias e empreendimentos de pequeno porte, especialmente aqueles ligados à agroecologia e sociobiodiversidade, aos serviços da extensão rural e fiscalização sanitária com perspectiva orientadora. Considerando essa abordagem, garantir a qualidade ampla demanda políticas de ATER que assegurem a continuidade dos trabalhos das ONGs do campo agroecológico, as quais historicamente compõem os movimentos por inclusão socioproductiva com segurança sanitária. Além disso, é fundamental dar continuidade aos processos de formação dos fiscais sanitários na perspectiva da RDC nº49/2013, como a própria normativa prevê.

De maneira bastante relevante, para que, de fato, haja inclusão socioproductiva, é essencial manter os espaços de controle social já criados (como os conselhos e seus grupos temáticos) e viabilizar a participação de organizações ligadas à agricultura familiar, agroecologia, saúde e consumidores, incidindo, assim, de modo mais efetivo, nas dinâmicas presentes no sistema agroalimentar.

Os três elementos apontados – participação de diferentes atores nos processos de construção das normativas, manutenção da ATER com base nos princípios da agroecologia e continuidade dos processos normativos e formativos que fundamentam fiscalização sanitária com perspectiva orientadora – demandam alocação de recursos. Sem orçamento e sem atuação do Estado, o processo da inclusão socioproductiva com segurança sanitária dificilmente avançará.

A construção e animação de espaços de diálogo com o ambiente institucional requer ser objeto de trabalho da ATER nos municípios e estados. Os dados da pesquisa permitem ressaltar a necessidade desse diálogo no contexto das cadeias das frutas nativas, principalmente a partir do caso analisado na seção 2, que evidencia que as exigências de qualidade das polpas levaram à situação limite de atuação e desativação de uma das agroindústrias familiares visitadas. Essas situações apresentam forte impacto na SSAN nos territórios, particularmente porque as frutas

nativas estão relacionadas tanto a políticas públicas, como o PNAE, como a sistemas alimentares sustentáveis fomentados pelos movimentos agroecológicos.

O fortalecimento do diálogo entre os atores da qualidade e sanidade nos territórios reforça a importância de espaços que, a exemplo do extinto CONSEA (Castro, 2019), proporcionam o diálogo entre o poder executivo, a sociedade civil e a academia. Na atual ausência desses espaços democráticos, especialmente no nível federal, que são fundamentais para a inclusão socioprodutiva, os desafios se atualizam e se intensificam. Cabe, nesse momento, observar quais avanços mantiveram-se em curso nos níveis municipal e estadual.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem à Rede Juçara, Cadeia Solidária das Frutas Nativas, à Rota dos Butiazais e ao CNPq (processo 441493/2017-3).

REFERÊNCIAS

ANAMA/REDE JUÇARA. *Relatório técnico: análise e plano de melhoria da Cadeia de Valor da Polpa dos Frutos da Palmeira Juçara*. 2013. Disponível em: <http://www.onganama.org.br/pesquisas/publicacoes/Relatorio-Tecnico-Analise-Plano-de-Melhoria-CdV-Jucara-2013.pdf>. Acessado em abril de 2015.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). *Carta Política do III Encontro Nacional de Agroecologia*, Juazeiro, Bahia, 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Instrução Normativa nº01*, de 07 janeiro de 2000. Dispõe sobre o regulamento técnico geral para o estabelecimento do padrão de identidade e qualidade de polpas de frutas.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *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 e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Lei nº12.959*, de 19 de março de 2014. Altera a Lei no 7.678, de 8 de novembro de 1988, para tipificar o vinho produzido por agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, estabelecer requisitos e limites para a sua produção e comercialização e definir diretrizes para o registro e a fiscalização do estabelecimento produtor.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar para a População Brasileira*. 2.ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL. *Portaria nº 523, de 29 de março de 2017*. Institui o Programa para Inclusão Produtiva e Segurança Sanitária – PRAISSAN. Diário Oficial da União. Brasília. 30 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *IN nº49*, de 26 de setembro de 2018. Estabelece em todo o território nacional a complementação dos Padrões de Identidade e Qualidade de Suco e Polpa de Fruta, na forma desta Instrução Normativa.

- CARDOSO, Fábio Lúcio A. *A “Via crucis” para a legalização da agroindústria alimentar: impacto social da legislação sanitária na agricultura familiar*. Brasília, 2012. 255f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios). Universidade de Brasília, 2012. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10418>
- CASTRO, Inês Rugani R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p.7-9, 2019.
- DINIZ, Janaína D.A.; CERDAN, Claire. Produtos da sociobiodiversidade e cadeias curtas: aproximação socioespacial para uma valorização cultural e econômica. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. Negócios e mercados da agricultura familiar*. (Série de Estudos Rurais). Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2017, p. 261-282.
- FONTE, Maria. Knowledge, food and place: a way of producing, a way of knowing. *Sociologia Ruralis*, v. 48, n. 3, p. 200-222, 2008.
- GOODMAN, David. The quality 'turn' and alternative food practices: reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, v. 19, n. 1, p. 1-7, 2003.
- GOODMAN, David. Rural Europe Redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change. *Sociologia Ruralis*, v. 44, n. 1, p. 3-16, 2004.
- GIZ, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Construção do Programa Nacional da Sociobiodiversidade vinculado à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). *Relatório Segundo Seminário Nacional da Sociobiodiversidade*. Brasília, 19 e 20 de maio de 2015.
- HARVEY, Mark.; MCMEEKIN, Andrew.; WARDE, Alan. (Ed.). *Qualities of food*. New York: Palgrave, 2004.
- MACFADDEN, Joana. *A produção de açaí a partir do processamento dos frutos do palmito (Euterpe edulis Martius) na Mata Atlântica*. Florianópolis, 2005, 112f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.
- MIOR, Luiz Carlos. *Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural*. Chapecó: Argos, 2005.
- MONTEIRO, Carlos Augusto; LEVY, Renata B.; CLARO, Rafael M.; CASTRO, Inês Rugani R.; CANNON, Geoffrey. Uma nova classificação de alimentos baseada na extensão e propósito do seu processamento. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.26, n.11, p.2039-49, nov. 2010.
- MUCHNIK, José. Identidad territorial y calidad de los alimentos: os procesos de calificación y competencias de los consumidores. *Agroalimentaria*, Mérida, v. 11, n. 22, p. 89-98, 2006.
- NOLETO, Rodrigo; FILIZOLA, Bruno. *Estudo de Viabilidade Econômica e Pesquisa de mercado do açaí in natura das Terras Indígenas Uaçá, Juminã e Galibi – Estudo de mercado e viabilidade do açaí das Terras Indígenas do Oiapoque, Amapá*. Brasília, DF: Habitat Consultoria de Projetos Socioambientais, 2013.
- PREZOTTO, Leomar L. *Procedimentos para a Regularização de Empreendimentos Comunitários, Familiares e Artesanais*. Brasília-DF; Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), 1ª edição, 2020. Disponível em <https://ispn.org.br/site/wp-content/uploads/2020/09/Guia-de-Procedimentos-para-a-Regularizacao-de-Empreendimentos-Comunitarios-Familiares-e-Artesanais.pdf>.
- PREZOTTO, Leomar L. *A sustentabilidade da agricultura familiar*. Implicações e perspectivas da legislação sanitária para a pequena agroindústria. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Instituto de Assessoria para o desenvolvimento humano, 2005.

RAMOS, Mariana O. *Cadeias agroalimentares sob o enfoque da soberania e segurança alimentar e nutricional: uma construção a partir do estudo de cadeias de frutas nativas da Mata Atlântica*. Porto Alegre, 2019, 285f. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019. <http://hdl.handle.net/10183/197590>.

RAMOS, Mariana O.; CRUZ, Fabiana Thomé; KUBO, Rumi R.; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. 2018. Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade no Sul do Brasil: Valorização de Frutas Nativas da Mata Atlântica no Contexto do Trabalho com Agroecologia. *Amazônica - Revista de Antropologia*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 98-131, 2018.

SCHOTTZ, Vanessa; CINTRÃO, Rosângela P.; SANTOS, Rosilene M. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. *VISA em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia*, v. 2, p. 115-123, 2014.

SILVEIRA, Paulo Roberto. C. da; HEINZ, Clóvis U. Controle de qualidade normativo e qualidade ampla: princípios para reestruturação e qualificação da produção artesanal de alimentos. In: I Congresso Internacional de Desenvolvimento Rural e Agroindústria Familiar. *Anais do I Congresso Internacional*, 2005, São Luis Gonzaga-RS.

SIMIONI, Flávio J.; HOEFLICH, Vitor A; SIQUEIRA, Elisabete S.; BINOTTO, Erlaine. Análise diagnóstica e prospectiva de cadeias produtivas: uma abordagem estratégica para o desenvolvimento. *Anais XLV CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL*, Londrina (PR), 22 a 25 de julho de 2007.

VIANA, Clara L. *Inclusão produtiva com segurança sanitária: uma análise crítica da percepção dos atores sociais sobre os possíveis impactos da RDC nº49 publicada em 2013 pela Anvisa*. São Paulo, 2017. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana Aplicada) - Universidade de São Paulo, 2017.

VICENZI, Marlos S.; PERES, Angela P.; LE GUERROU, Jean.Louis. Análise de risco para segurança de alimentos. Dificuldades e desafios da fiscalização de bebidas. *Revista de Política Agrícola*, Ano XXI, n. 3, p. 93-106, jul./ago./set. 2012.

VICENZI, Marlos S. Agroindustrialização na agricultura familiar: a fiscalização das leis de qualidade e segurança de bebidas. *Sociedade e desenvolvimento rural, on line* – v.5, n. 1, p. 93-105, set. 2011.

WISKERKE, Johannes S.C. On places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, n. 14, v. 4, p. 369-387, 2010.