



Vigilância Sanitária em Debate

ISSN: 2317-269X

INCQS-FIOCRUZ

Cintrão, Rosângela Pezza
Segurança alimentar, riscos, escalas de produção - Desafios para a regulação sanitária
Vigilância Sanitária em Debate, vol. 5, núm. 3, 2017, Julho-Setembro, pp. 3-13
INCQS-FIOCRUZ

DOI: <https://doi.org/10.22239/2317-269X.00971>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570562913002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABEM
redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Segurança alimentar, riscos, escalas de produção - Desafios para a regulação sanitária

Food security, risks, scales of production - challenges to sanitary regulation

RESUMO

Rosângela Pezza Cintrão*

Neste artigo temos como objetivo contextualizar as dificuldades para a legalização sanitária das produções de alimentos artesanais e da agricultura familiar, que tornam-se objeto de intervenção tanto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional quanto da RDC nº 49/2013, da Anvisa. Tomamos como método a revisão de documentos produzidos de agências estatais e organizações sociais, assim como bibliografias teóricas relacionadas à temática. Buscamos relacionar as dificuldades existentes com as transformações nos sistemas alimentares e com o aumento nas preocupações com os riscos sanitários a nível mundial, apontando a complexa interrelação entre cultura, riscos, tecnociência e modelos de desenvolvimento, assim como a presença de fortes interesses econômicos, que desafiam a promoção da saúde pública e da segurança alimentar (*food security*). Concluimos refletindo sobre a necessidade de uma análise mais integrada e contextualizada dos riscos no caso da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos em pequena escala, que favoreça modelos de produção e padrões de consumo de alimentos ao mesmo tempo mais justos e democráticos, ambientalmente sustentáveis e que tenham a valorização da vida e da saúde como eixos principais.

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

ABSTRACT

The aim of this article is to contextualize the difficulties concerning the sanitary legalization of artisanal and family farming products, that have become subject to both the National Policy for Food and Nutrition Safety and the RDC 49/2013 from Anvisa. Our method was to analyse documents from state agencies and social organizations as well as theoretical bibliography on the subject. We relate these difficulties with transformations in food systems and the international concerns about sanitary risks, pointing to complex relations between culture, risks, techno-science and development models, as well as to the strong economic interests that challenge the enhancement of public health and food security. We conclude considering the need of an integrated and contextualized analysis of risks in the case of small-scale production, processing, distribution and consumption of food, favoring production models and patterns of food consumption that are fair, democratic, environmentally sustainable, and that have the appreciation of life and health as its main focus.

Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro,
RJ, Brasil

KEYWORDS: Food and Nutrition Security; Sanitary Regulations; Public Policies; Family Farming; Development; Risks

* E-mail: bibicintrao@gmail.com

Recebido: 10 maio 2017
Aprovado: 14 ago 2017



INTRODUÇÃO - CONTEXTUALIZANDO A PROBLEMÁTICA CONVERGÊNCIAS ENTRE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DE INCLUSÃO SANITÁRIA

Em agosto de 2014, uma reunião pública da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Dicol/Anvisa) recebia em Brasília um público pouco comum nestes espaços, normalmente frequentados por pessoas ligadas a grandes empresas. Homens e mulheres, representantes da agricultura familiar e de populações tradicionais rurais, traziam à Anvisa uma “CARTA ABERTA”¹, assinada por mais de 70 organizações, de diferentes regiões do país, com demandas relativas a duas grandes ordens de problemas: os riscos colocados pelos agrotóxicos e a necessidade de normas sanitárias específicas para os produtos da agricultura familiar. A carta estabelecia uma vinculação entre estas duas questões:

“Os padrões de qualidade expressos nas normas sanitárias reforçam uma lógica excludente e concentradora, por se basearem em um modelo de produção agroindustrial em larga escala, padronizado e com o uso intensivo de insumos químicos (agrotóxicos, aditivos, conservantes etc.).”¹

A abertura do diálogo destes segmentos produtivos com a Anvisa havia se dado em 2011, quando esta aderiu ao Plano Brasil Sem Miséria² e criou o Projeto de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária³, que teve como um dos principais desdobramentos a aprovação, em 2013, da Resolução da Diretoria Colegiada n° 49, de 31 de outubro de 2013^{4,5}, voltada para a “regularização sanitária do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário”, num processo participativo inédito envolveu diversos setores governamentais e a sociedade civil organizada⁶.

Ao estabelecer normas sanitárias específicas para esses setores de produção em pequena escala, pela primeira vez a Anvisa reconheceu - conforme destaca seu então diretor-presidente no ato de assinatura da RDC n° 49/2013 - que é preciso “compreender e tratar diferente os diferentes” porque, “do ponto de vista sanitário, técnico e científico”, o ambiente do microempreendedor e do pequeno agricultor “é um ambiente que clara e naturalmente oferece riscos muito diferentes daqueles relacionados aos grandes produtores (...)”⁶.

No Brasil, embora se verifique nos maiores centros urbanos as mesmas tendências mundiais de aumento do consumo de produtos industrializados^{7,8}, *vis a vis* a padronização e concentração crescente da produção, processamento e distribuição de alimentos⁹ permanecem no entorno de núcleos urbanos de pequena e média dimensões, culturas e hábitos alimentares diversificados, conectados a circuitos regionais, com relações de proximidade entre produção e consumo¹⁰. Vale lembrar que os municípios com menos de 50 mil habitantes, com traços que podem ser considerados como “essencialmente rurais”¹¹, representam cerca de 90% do total de municípios brasileiros e abrigam cerca de um terço da população nacional¹². Estes circuitos envolvem grande diversidade de produtos, de origem animal e vegetal, incluindo

semiprocessados e processados, abrangendo diferentes tipos de farinha, queijos e requeijões, carnes e derivados, pescados, óleos e gorduras, frutas, hortaliças, condimentos, produtos extrativos, castanhas, conservas e doces em geral. Vários desses produtos expressam identidades culturais e guardam relação com a base de recursos naturais e a biodiversidade regional^{10,13,14}.

Adicionalmente, há ainda no Brasil uma riqueza de técnicas de processamento artesanal de alimentos, algumas “nativas” e milenares (como é o caso das farinhas e derivados da mandioca)¹⁵, outras chegadas com os colonizadores e imigrantes, mas adaptadas ao longo dos séculos, como os queijos artesanais^{16,17,18}. Alguns destes conhecimentos e produtos vêm sendo objeto de reconhecimento e valorização, tanto pelo Instituto do Patrimônio Histórico¹³ quanto por selos de Indicação Geográfica¹⁹, criando novas possibilidades de comercialização em circuitos turísticos e nos chamados “mercados de nicho”, voltados para populações de maior renda. A chegada de alguns destes produtos aos principais centros urbanos regionais tem-se dado também em mercados populares, através das migrações rural-urbano, como os queijos de coalho em Sergipe²⁰.

Embora muitas vezes dispondo de instalações e equipamentos bastante simples, em geral não aceitos pelas prescrições das normas sanitárias, a proximidade entre produção e consumo e as pequenas escalas de produção fazem com que os alimentos inseridos em circuitos curtos cheguem aos consumidores mais frescos, menos processados e com menor presença de conservantes e outras substâncias químicas associadas aos produtos industrializados e/ou produzidos em grande escala e transportados a grandes distâncias²¹. Assim, as normas legais acabam dificultando o acesso aos produtos processados artesanalmente ou em pequena escala e favorecendo a oferta, nos mercados formais e institucionais, de alimentos industrializados ultraprocessados⁶.

A carta aberta apresentada pelas organizações sociais à Anvisa, assim como outros documentos anteriores, denuncia que as exigências para a legalização sanitária impõem custos desproporcionais às pequenas escalas de produção, criando barreiras à comercialização e em vários casos entrando em choque com a cultura, os valores e percepção das populações locais (produtores e consumidores). E que aquelas famílias ou empreendimentos rurais que conseguem se adequar às exigências legais têm seu processo de produção aproximado da industrialização e da artificialização^{1,22,23,24}.

As dificuldades para legalização sanitária de produtos oriundos da agricultura familiar e tradicional ganharam mais visibilidade (e legitimidade) a partir do reconhecimento, pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)^{25,26}, destes setores como componentes centrais para uma estratégia de desenvolvimento assentada em atividades econômicas promotoras de equidade e de inclusão social, com maior equilíbrio ambiental, por serem estas formas de produção ao mesmo tempo geradoras de ocupação e de renda e ofertantes de alimentos de qualidade e diversificados, com menor utilização de insumos químicos^{6,10}. Uma outra preocupação que perpassa a PNSAN, expressa no Guia Alimentar para a População Brasileira²⁷, é o desestímulo ao



consumo de produtos industrializados ultraprocessados, que vem sendo apontado como um dos responsáveis por novos problemas de saúde como obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares²⁸.

Neste sentido, ações governamentais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que buscam incluir, nas compras governamentais de alimentos, produtos da agricultura familiar e de circuitos locais ou regionais, vêm sendo consideradas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como “estratégicas” e “estruturantes” por terem um duplo objetivo, de reconexão entre produção e consumo e de mudanças no modelo de desenvolvimento que permitam mitigar as causas estruturais que levam à fome e à miséria^{29,30}. No entanto, apesar da produção artesanal e de base familiar representar um importante componente da expressão da diversidade cultural brasileira e em que pese sua importância econômica e social¹⁰, as compras institucionais de um conjunto de alimentos produzido localmente por agricultores familiares e populações rurais tradicionais esbarraram na dificuldade de sua legalização sanitária²².

Neste sentido, o Projeto de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária e a RDC n° 49/2013 da Anvisa⁵ vêm somar forças com ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) voltadas para a valorização dos alimentos produzidos em pequena escala e dos circuitos locais e regionais⁶. São estas questões que aparecem na Carta Aberta apresentada pelos movimentos sociais à Anvisa¹.

Respondendo às demandas por mudanças nessa realidade, foi incluída na RDC n° 49/2013 uma diretriz que visa a “proteção à produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais, na perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares”^{4,5,6}. No entanto, a efetivação desta diretriz é um dos grandes desafios, tanto no que se refere à classificação dos riscos quanto nas orientações em relação às boas práticas de produção dos alimentos e nas exigências com relação a instalações, utensílios e equipamentos, assim como embalagens e formas de comercialização. Em todos estes aspectos, há diferenças importantes entre a percepção dos técnicos especializados (cuja formação é em geral voltada para o trabalho em indústrias de maior porte) e as referências sociais e culturais da população. Este desafio se revela tanto nos produtos de origem vegetal (fiscalizados pela Anvisa e abrangidos pela RDC 49/2013) quanto nos produtos de origem animal, regulados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)¹³.

Buscaremos a seguir refletir sobre questões de fundo que levam a estas dificuldades. Embora a RDC 49/2013 seja mais abrangente, focaremos neste artigo apenas a regulação sanitária de alimentos.

SISTEMAS ALIMENTARES GLOBAIS, CRISES SANITÁRIAS E AUMENTO DOS CONTROLES INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA SANITÁRIA DOS ALIMENTOS (SAFETY FOOD)

O século XX presenciou grandes mudanças nas formas de produção, processamento, armazenamento, transporte e distribuição de alimentos, a partir do desenvolvimento de novas

possibilidades científicas e tecnológicas³¹. Os aumentos das escalas de produção e produtividade, associados a circuitos longos de comercialização e estratégias de aumento da durabilidade e praticidade dos alimentos, levaram a modificações nos sistemas produtivos, nas modalidades de comercialização e nas formas de preparo e consumo dos alimentos, com uma crescente dissociação dos alimentos com o tempo (sazonalidade da produção) e o espaço (local de produção)^{7,9}. O melhoramento genético voltado para aumentos de produtividade em monoculturas mecanizadas de grande escala implicou em fortes alterações ambientais e em um uso crescente de substâncias químicas (como combustíveis fósseis, adubos químicos e agrotóxicos). Todo este processo leva à formação de sistemas alimentares globalizados, com uma crescente concentração e oligopolização da produção e comercialização de alimentos nas mãos de grandes corporações, que no processo de competição agressiva pelo mercado buscam encontrar soluções e ingredientes mais baratos, redefinindo constantemente os limites do “aceitável”. O próprio alimento é transformado neste processo, produzindo-se cada vez mais “imitações” dos alimentos originais^{7,9,32}.

Logo após a segunda guerra mundial, com a constituição da *Food and Agriculture Organization* (FAO) - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura -, acentuam-se as preocupações internacionais com a fome e com a segurança alimentar (*food security*, também chamada de segurança do alimento, o que a confunde com *food safety*, que tem também esta última tradução), relacionadas aos aspectos de disponibilidade, acesso e estabilidade na provisão de alimentos, quer pela autossuficiência interna na produção de cada país, quer pela importação no mercado mundial para complementar a produção doméstica^{7,33}. Práticas protecionistas praticadas por países desenvolvidos tornaram a agricultura um dos temas mais difíceis nas rodadas de negociações internacionais³⁴.

A partir dos anos 1990, num contexto mundial de forte liberalização econômica e comercial, uma sucessão de crises sanitárias alimentares de repercussão internacional “vacas loucas”, “gripe aviária”, “gripe suína”, entre outras - levaram a um crescimento da importância da segurança sanitária dos alimentos (*food safety*) no âmbito do mercado internacional de alimentos, que passa a ter destaque na segurança alimentar (*food security*), em especial nos países desenvolvidos, sendo muitas vezes confundida com a própria noção de segurança alimentar^{7,34}.

Em 1995, com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), o *Codex Alimentarius* se torna referência para a arbitragem de controvérsias sanitárias no comércio mundial de alimentos e as legislações nacionais passam a ser crescentemente pressionadas a adotarem normas de segurança sanitária mais rigorosas e válidas em escala internacional. O *Codex Alimentarius* é um conjunto de normas técnicas, procedimentos e práticas que estabelece padrões de qualidade sanitária e de segurança para os alimentos comercializados internacionalmente, visando garantir sua inocuidade no objetivo de proteger a saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas no comércio internacional de alimentos, tendo em vista o contexto de mundialização dinâmico e evolutivo, em que intoxicações alimentares se



propagam mais facilmente e mais rapidamente. Aumentam assim as pressões para a implementação de programas de controle dos alimentos em escala nacional, regional e local, considerados essenciais para assegurar a segurança sanitária e a qualidade dos alimentos disponibilizados no comércio internacional^{34,35,36,37,38,39}.

O deslocamento das decisões de avaliação e gerenciamento dos riscos sanitários para espaços internacionais traz reflexos para a soberania e democracia dos Estados-nação, em particular para os países periféricos ou em desenvolvimento³⁸. No plano do comércio internacional, traz vantagens para países com maiores condições de investir no ajuste aos padrões internacionais impostos³⁴. A intensificação das medidas de proteção e controle da qualidade sanitária dos alimentos aumenta as possibilidades de serem utilizadas como protecionismo disfarçado. Neste contexto, a realização dos objetivos da vigilância sanitária - de redução de riscos, proteção da saúde e qualidade de vida da população - sofre fortes pressões e influência de interesses políticos, econômicos e ideológicos, que se reproduzem internamente em cada país, na atuação das agências reguladoras. Desta maneira, um conjunto de normas, regras e parâmetros estabelecidos a nível internacional e aparentemente neutro pode favorecer uma lógica concentradora e de expansão e conquista de novos territórios pelas grandes corporações agroalimentares^{9,34,38,39,40,41}.

Na medida em que o não ajuste das legislações nacionais às novas regras internacionais podem se traduzir no acesso reduzido às exportações e aos mercados alimentares mundiais, posições que privilegiam as exportações e o comércio internacional veem nos sistemas alimentares regionais diversificados dos países em desenvolvimento, na sua grande maioria informais e não inspecionados, como expondo os consumidores a riscos potenciais quanto à segurança sanitária dos alimentos e como um elemento que dificulta a implementação de regras e controles eficientes^{34,35}. Esta visão acaba sendo internalizada nos órgãos e agências nacionais de controle sanitário, como se verifica, no Brasil, na Anvisa e nos sistemas de inspeção de produtos animais pelo MAPA.

Desta maneira, normas sanitárias internacionais passam a referenciar legislações nacionais que regulam não apenas mercados de exportação, mas também mercados internos e de proximidade, com forte impacto sobre as produções artesanais e da agricultura familiar^{18,21}. São estas pressões que se traduzem, no Brasil, nas dificuldades de legalização sanitária denunciadas na Carta Aberta entregue pelos representantes da agricultura familiar à Anvisa¹⁶.

Os padrões e critérios técnicos que orientam estas regras são voltados prioritariamente para dificultar ou impedir contaminações em processamentos de grande escala e preconizam estruturas, equipamentos, utensílios e formas de processamento cada vez mais automatizadas²¹. A lógica industrial e não diferenciação de escalas de produção nas normas sanitárias levam a um processo de ilegalização (e criminalização) de alimentos antes comercializados informalmente. Dessa forma, alimentos que circulam amplamente em várias regiões do país, sem evidências que sejam problemas de saúde pública, são considerados como “impróprios ao consumo humano” com base em análises laboratoriais^{18,21}. Algumas exigências sanitárias para a

legalização de produtos artesanais de ampla circulação local e regional, além de excluírem produtores de menor escala, alteram e descaracterizam os produtos, sendo rejeitadas pelos consumidores habituados de longa data a consumi-los e a utilizá-los em suas receitas tradicionais, como a exigência de pasteurização para os queijos artesanais, tradicionalmente feitos com leite cru (não pasteurizado)^{13,17,42,43}.

As disputas e controvérsias em torno das definições de risco e de padrões de qualidade dos produtos lácteos trazem exemplos ilustrativos tanto da intervenção das grandes corporações nas definições de normas e parâmetros de segurança sanitária quanto de como a legislação sanitária internacional pode beneficiar cadeias longas e gigantes agroalimentares, em detrimento de mercados regionais. Ploeg (2008)⁹ relata a tentativa de uma multinacional especializada em leite UHT de abarcar o mercado italiano de leite fresco e valorizado pelos consumidores pela sua flora láctica e sabor, sendo chamado localmente de “leite vivo”. Essa grande indústria traçou uma estratégia para adquirir leite na Polônia, processá-lo na Alemanha e vendê-lo na Itália com a denominação de “leite fresco azul”, investindo enormes quantias em publicidade e na alteração da legislação italiana. Para além das estratégias de confundir os consumidores, o autor chama a atenção para o aumento nos riscos à saúde que este conjunto de operações tecnológicas envolveria. Uma quebra financeira desta multinacional fez com que perdesse poder econômico e político e o “leite fresco azul” terminou sendo proibido na Itália, mas caso se concretizasse poderia ter desestruturado todo um sistema de cooperativas locais⁹.

Artigo da Organização Não Governamental (ONG) internacional *Grain*⁴⁴ aponta as estratégias das grandes empresas agroindústrias de desacreditar as “cadeias lácteas populares”, que existem por todo o mundo, responsáveis por percentuais importantes do leite consumido pelas populações de baixa renda. Estas cadeias passam por vendedores locais, que buscam e levam leite fresco diretamente de pequenos produtores aos consumidores, por preços mais baratos que o leite processado e empacotado pelas indústrias, num mercado que movimenta enormes volumes de recursos e alimenta milhões de pessoas. As grandes corporações constroem uma visão do “leite popular” (não pasteurizado) como “inseguro”, “insalubre”, “anti-higiênico” e de “baixa qualidade”, enfim, como um risco para a saúde pública. Acusam este setor de venda de leite adulterado, quando se sabe que a adulteração de leite acontece também (e talvez ainda pior) em grandes cadeias industriais. *Grain* ressalta a importância de defender essas “cadeias lácteas populares” e de reconhecer que elas têm sistemas próprios de regulação da sanidade, baseados em saberes locais e códigos de confiança, particulares de cada cultura. Contrapõe ainda argumentos de que estas cadeias teriam “baixa eficiência” por envolverem pequenos produtores dispersos e com vacas de baixa produtividade. Aponta as vantagens econômicas, sociais, ambientais e para a saúde que representam as produções locais e baseadas em pequenos criadores e os impactos negativos do modelo de produção animal em grande escala, com melhoramento genético voltado para altas produtividades, ancorado em rações proteicas e criação em grandes granjas industriais, com ordenhas mais frequentes, que tornam as vacas mais suscetíveis



a feridas e enfermidades, aumentando o uso de fármacos e com impactos na qualidade nutricional do leite. Denuncia ainda os fortes interesses no mercado de sanidade animal, que inclui vacinas, antiparasitários, antibióticos e aditivos alimentícios⁴⁴.

A simples obrigatoriedade de pasteurização de todos os produtos lácteos, fortemente recomendada pelo *Codex Alimentarius* e irrefutável para a maioria dos profissionais especializados, pode implicar na exclusão e desorganização de mercados locais, impondo o leite industrial como o único permitido para ser comercializado legalmente⁴⁴. A obrigatoriedade da pasteurização e os riscos envolvidos no leite cru são foco de fortes controvérsias internacionais^{45,46,47,48,49}, que se reproduzem no Brasil^{16,18}. Mesmo em países do Norte, onde os produtos lácteos industrializados imperam, se expandem mercados informais de compra direta de leite orgânico ou cru, assim como de queijos de leite cru, por pessoas que buscam alimentos “vivos” produzidos fora do sistema industrial. Paxson (2012), analisando o (re)surgimento de um mercado informal de queijos artesanais feitos com leite cru nos Estados Unidos da América (EUA), denomina estas pessoas (que incluem produtores, cientistas, vendedores e consumidores *gourmets*) de “pós-pasteurianas”, por acreditarem que nem todos os microrganismos são ruins, que muitos fazem parte da vida humana e que cultivar uma flora e fauna intestinal diversificada habilita o corpo humano a se proteger sozinho das doenças^{46,50}.

Paxson⁵⁰ retrata as controvérsias em torno da regulação sanitária deste novo mercado nos EUA, pois, por um lado esses pós-pasteurianos querem investir nas potencialidades de colaboração entre humanos e microrganismos, e, por outro, o *Food and Drug Administration* (FDA), órgão responsável pela regulação sanitária norte-americana e com forte influência sobre o *Codex Alimentarius* e sobre o mundo da segurança do alimento (*safety food*), opera numa ordem social pasteuriana hiper-higiênica, associando o leite cru como um risco biológico pela possível presença de microrganismos potencialmente patogênicos, sugerindo a medicalização da comida e do ato de comer. Trazendo à tona as controvérsias entre cientistas sobre os riscos dos queijos de leite cru, a autora aponta a complexidade de comportamento dos microrganismos e como as normas sanitárias não são completamente racionais e isentas de valores^{46,50}.

Os exemplos citados apontam que a regulação sanitária dos mercados de produtos alimentares se constitui num terreno de disputas de interesse entre distintos atores, com diferentes valores e objetivos, conectados a modelos de desenvolvimento. Assim, as negociações em torno das regras e normas sanitárias não se reduzem à ciência e interesses públicos de saúde e higiene: embutem negociações sobre os próprios valores que devem regular os mercados e que determinam que produtores e produtos devem e podem ser incluídos⁵¹.

RISCOS, CRISES SANITÁRIAS DOS ALIMENTOS E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO

Se, por um lado, as crises sanitárias alimentares dos anos 1990 acentuaram os medos e a aversão em relação aos microrganismos, resultando em normas sanitárias e controles globais cada

vez mais rígidos, voltados para garantir a segurança em cadeias longas de comercialização e processos de produção e processamento industrial de alimentos em grande escala, por outro lado, a sucessão de “alertas alimentares” contribuiu para reforçar a desconfiança e a confusão da população com relação à própria cadeia alimentar, revelando (e trazendo para o debate público) aspectos da cadeia de produção de alimentos até então desconhecidos dos consumidores, ou pouco problematizados⁷. Começa-se a associar as “crises sanitárias” e o surgimento dos novos patógenos aos chamados “riscos tecnológicos ambientais”⁵². Essas crises passam a ser associadas ao modelo de industrialização e produção em massa de alimentos, assim como o modo no qual os agronegócios são forçados a operar em um ambiente de competitividade global com mercados altamente concentrados⁹.

Por exemplo, as controvérsias entre cientistas na crise da doença da “vaca louca”, trouxeram a público mudanças acontecidas nas grandes cadeias de produção de carne após final década 1970, quando se começou a utilizar rações enriquecidas com farinhas de proteína animal, proveniente de vísceras e resíduos diversos (cérebro, medula espinhal, intestino, baço) não utilizados para alimentação humana^{7,52}. Vale observar a enorme mudança provocada pela tecnologia na alimentação destes animais, originalmente herbívoros.

Da mesma maneira, o surgimento das gripes aviária e suína é associado com a criação de aves e porcos em enormes granjas industriais, onde se concentram lado a lado um acúmulo de fezes e dezenas de milhares de animais com sistemas imunológicos debilitados pelas condições de *stress* em que são criados. A contínua circulação de vírus associada ao uso de antibióticos aumentam as oportunidades de mutações e aparição de novos vírus mais eficientes na transmissão entre humanos⁵³.

Paralelamente ao medo dos microrganismos, aumentam as percepções sobre riscos mais gerais à saúde relacionados a crises ambientais e modelos de desenvolvimento globalizados, que envolvem também crises “éticas”, de busca de competitividade a qualquer custo^{9,52}. Surgem denúncias de que os interesses e o poder econômico e político das empresas globalizadas buscam obstruir investigações científicas independentes⁹. A própria crença nos poderes ilimitados da ciência e da tecnologia é abalada e crescem as desconfianças em relação aos alimentos geneticamente modificados e aos contaminantes químicos⁵³. Embora existam conhecimentos científicos no que se refere a efeitos diretos e isolados dos produtos químicos, pouco se sabe sobre os efeitos à saúde das diferentes interações entre diferentes produtos, ou mesmo sobre seus efeitos de longo prazo. As novas tecnologias de engenharia de alimentos surgem em grande velocidade e de fontes diferentes, de maneira que é muito difícil acompanhá-las com leis e sistemas de controle adequados⁵⁴. Há ainda a produção, por laboratórios, de novas fórmulas e substâncias químicas que possam burlar os sistemas de controle e as técnicas de detecção existentes, como, por exemplo, laboratórios que produzem novas formas de hormônios de crescimento que substituam os proibidos⁹.

Não há, nesse contexto, soluções fáceis que permitam garantir a saúde da população e surgem críticas às soluções que empurram para uma verdadeira “caçada aos microrganismos”, por



funcionarem apenas focalmente⁵². Alguns autores alertam que é necessário compreender como os riscos à saúde são gerados no interior de um sistema mais amplo de configurações, relacionado a uma “crise ecológica global”, que envolve elementos políticos, econômicos, sociais e culturais^{9,55,56}. Os riscos estão cada vez mais associados a oportunidades de negócios, que envolvem diferentes complexos industriais, como agropecuário, farmacêutico e médico-industrial^{52,44}. Assim, para garantir a saúde global, é preciso uma observação do quadro mais abrangente, que associe a economia, a indústria capitalista, o complexo bélico, os patógenos e a medicina^{55,56}.

TECNOCIÊNCIA, SOCIEDADE DO RISCO E CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS RISCOS

Tendo em vista garantir que as preocupações com a saúde estejam acima de interesses econômicos e políticos, em decisões que podem ter fortes impactos no comércio internacional, um dos princípios e premissas do *Codex Alimentarius* é de que suas normas, códigos de procedimento, diretrizes e recomendações devem se basear em “aspectos puramente científicos”³⁴. Em grande medida, as principais bases científicas para as definições sobre segurança dos alimentos (*food safety*) estão referenciadas em estudos técnicos e quantitativos sobre os riscos: identificar riscos, determinar o nível de aceitabilidade dos riscos, gerenciar e comunicar os riscos aos consumidores passam a ser elementos fundamentais para o estabelecimento de padrões de proteção da saúde dos consumidores^{36,37}. No entanto, crescentemente, estudos socioantropológicos compartilham a ideia de que, longe de serem cientificamente neutros e quantificáveis, os riscos são construções sociais e que as relações entre risco, tecnologia e cultura são complexas⁵⁷.

Os estudos técnicos e quantitativos de risco começaram a ser realizados a partir dos anos 1950, dentro de diferentes disciplinas e campos de saber, como as ciências econômicas, as engenharias, a psicologia, a toxicologia, a epidemiologia^{57,58}. Já nos anos 1960, métodos destas abordagens eram adotados como centrais nos procedimentos regulatórios dos EUA, tanto para a área de alimentos quanto da saúde pública, influenciando posteriormente nos critérios e padrões internacionais. Esta abordagem técnico-quantitativa considera o risco como um evento adverso, um atributo físico, com determinadas probabilidades objetivas de provocar danos, que pode ser estimado através de cálculos quantitativos de níveis de aceitabilidade que permitem estabelecer padrões, através de diversos métodos (predições estatísticas, estimação probabilística do risco, comparações de risco/benefício, análises psicométricas). Em 1969 foi formulado o conceito de “risco aceitável”, estabelecido com base na relação entre riscos e os benefícios. O gerenciamento dos riscos é um dos aspectos fortes desta abordagem técnica, dando elementos quantificáveis para a formulação de políticas públicas de legislação e regulação de riscos, na medida em que permite estabelecer prioridades. A comunicação dos riscos, pensada como parâmetro racional a ser atingido através da difusão de informações, sempre foi colocada como um desafio, tendo em vista diminuir as distâncias entre a percepção dos peritos e a dos leigos. Nestas abordagens, os leigos tendem a

ser identificados como receptores passivos de estímulos independentes, percebendo os riscos de forma não científica, pobremente informada e irracional, não correspondendo aos riscos “reais”, analisados e calculados pela ciência^{57,58}.

A partir dos anos 1970 e 1980, começam a surgir entre acadêmicos ambientalistas e setores das indústrias diversas críticas em relação a estes métodos. Em parte, como resposta a estes questionamentos, os métodos quantitativos continuaram sendo desenvolvidos com recursos probabilísticos cada vez mais sofisticados. A identificação dos fatores de risco é pensada como a possibilidade de antecipar um acontecimento indesejável antes que ele se produza. Há uma passagem das condições de periculosidade ao risco: não se comprova um perigo, mas se constrói uma combinatória de fatores que o tornam mais ou menos provável. Desenvolvem-se infraestruturas tecnológicas que permitem circular e correlacionar informações tendo em vista construir todos os perfis de risco possíveis e imagináveis. Aumenta consideravelmente a sensibilidade aos riscos, que são vistos por toda parte e precisam ser conhecidos, detectados e prevenidos^{57,58}. Este pensamento do risco promove uma modalidade inédita de vigilância, a “gestão previsional à distância” das populações, a partir de uma nuvem de correlações estatísticas⁵⁹. A cultura tecnológica assume a aversão ao risco como imperativo “ético”, colocando ênfase na *expertise* científica e no controle tecnológico⁵².

Paralelamente, alguns trabalhos na área da antropologia começam a questionar o caráter científico dos riscos, apontando o caráter cultural de todas as definições de risco, assim como a pluralidade de racionalidades dos atores sociais na forma de lidar com os riscos, impondo seus próprios significados aos fenômenos. Apontam que indivíduos são organizadores ativos de suas percepções, levando à diluição das diferenças entre leigos e peritos^{57,60}. Começam a se evidenciar também divergências significativas de opinião dentro da comunidade científica sobre os métodos mais apropriados para estimar os riscos, as margens desejáveis de segurança e ainda sobre como interpretar as evidências e as incertezas dos resultados. A impossibilidade de conhecer tudo em relação aos riscos faz com que não haja garantias de que os riscos que as pessoas procuram evitar sejam, efetivamente, os que de forma objetiva provocariam nelas mais danos. A atenção que as pessoas dão a determinados riscos em lugar de outros seria parte de um processo sociocultural, que dificilmente tem uma relação direta com o caráter objetivo dos riscos: valores comuns levam a medos comuns, assim como a um acordo implícito sobre o que não temer. As escolhas dos riscos estão vinculadas com escolhas de como se quer viver. Riscos são percebidos e administrados de acordo com formas particulares de organização social e não podem ser tratados de forma neutra, com ferramentas metodológicas quantitativas^{57,58,60}. Também a psicologia cognitiva começa a estudar questões relativas aos “riscos percebidos”, apontando elementos que levariam as pessoas leigas a darem importância diferente a riscos equivalentes⁵⁷.

A partir dos anos 1980 e 1990, o termo “risco” passa a ter uma enorme presença em quase todos os campos discursivos institucionalizados nas sociedades ocidentais modernas, com importante papel dos meios de comunicação de massa na “produção



dos riscos”^{52,58,59}. Beck (1992)⁶¹ e Giddens (1990)⁶² transformaram substancialmente o debate sobre os riscos, apontando os riscos de caráter ambiental e tecnológico como elementos centrais e constitutivos das sociedades contemporâneas^{61,62}. O progresso gerado pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia passa a ser considerado como a fonte potencial de autodestruição da sociedade industrial, produzindo novos riscos, de caráter global, com efeitos a curto e longo prazo nas pessoas, animais e plantas (aquecimento global, poluição dos recursos hídricos, contaminação dos alimentos, buraco da camada de ozônio, radioatividade etc.)⁵⁷.

Estes autores e vários outros que os sucedem (nas áreas de sociologia e antropologia) passam a analisar os limites das análises técnicas dos riscos, apontando que as fórmulas científicas sobre estimação de riscos levam implícitas definições sociais, culturais e políticas. São apontadas relações entre riscos e oportunidades de mercado. Definições técnicas dos riscos podem delimitar quem é vencedor ou ganhador em termos econômicos, envolvendo interesses de empresas, setores industriais, grupos científicos e profissionais. O que é desejável ou aceitável em termos de risco está impregnado de julgamentos de valor^{7,52,57,60,61}.

Surge nesse contexto um “paradoxo do sistema alimentar”. Os avanços alcançados pela ciência e tecnologia fortalecem a crença de que tudo pode ser alcançado, possibilitando o surgimento do mito do “risco zero”. Mas, por outro lado, aparecem novos perigos associados à produção e processamento em larga escala. Ao mesmo tempo em que aumenta a oferta de alimentos mantém-se a fome e aumentam as incertezas e as dúvidas sobre o que comemos e os “riscos” (pensados enquanto danos potenciais para a saúde) que a comida pode conter. As controvérsias entre “*experts*” (cientistas, especialistas, técnicos etc.) tornam-se mais frequentes que os acordos, o que coloca em dúvida sua credibilidade, pois aparecem para a população como opiniões influenciadas por interesses⁵².

Cada pessoa apreende os riscos conforme sua posição social e seu “sistema de valores e crenças”, organizados em sistemas sociais e culturais complexos, podendo variar em função de gênero, idade, classe social, profissão etc. O que é objeto de temor e incerteza para alguns não o é para outros. Por exemplo, para aqueles que passam fome, a inocuidade dos alimentos não é a preocupação principal⁷.

A própria tecnociência tem múltiplos papéis na produção do risco: gera riscos pela transformação da natureza, mas também produz e reproduz riscos ao gerar conhecimentos sobre eles. Risco não existe sem representação e a “presença” do risco não é completamente objetiva: precisa ser mediada de alguma maneira. Riscos podem ser entendidos como “objetos virtuais”, cuja presença depende de “tecnologias de revelação”. A formação do risco como objeto virtual é um processo político, com implicações éticas para além dos domínios da tecnociência. Riscos estão intrinsecamente ligados a processos de significação e valorização. Individualmente, cada risco pode ter uma etiologia racional e pode ser razoavelmente explicado, antecipado e sofrer intervenções. No entanto, tomados como fenômeno cumulativo e complexo, os riscos se tornam menos razoáveis. A

vigilância excessiva e o monitoramento podem induzir uma cultura de aversão ao risco afetada por paranoia e neurose^{52,58}.

DESAFIOS DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA COM RELAÇÃO AOS CIRCUITOS CURTOS E ALIMENTOS TRADICIONAIS

Ocorreram na segunda metade do século XX movimentos em sentido contrário: por um lado, cresce a crença numa ciência capaz de sempre melhor controlar os riscos e intensificam-se os estudos neste sentido⁵⁷. Por outro lado, cresce a percepção da própria evolução tecnocientífica como aumentando os riscos imprevisíveis^{7,52,54}. Por um lado, as crises sanitárias geram medos e desencadeiam a nível internacional normas sanitárias e “pacotes higiênicos” que reforçam padrões industriais de grande escala. Por outro lado, são associadas a modelos de desenvolvimento globalizados, que envolvem também crises ambientais e éticas (de busca de competitividade a qualquer custo), aumentando as críticas ao caráter excludente e concentrador (de poder e de renda) destes modelos¹⁸. Apesar da abundância de alimentos produzidos, mantém-se (e até aumenta) o número de pessoas que sofrem de fome e desnutrição no mundo, além de provocarem novos riscos à saúde^{7,33}. Evidenciam-se impactos negativos sociais (exclusão de pequenos produtores e baixa geração de emprego), ambientais (poluição, esgotamento dos recursos naturais e comprometimento da biodiversidade), de saúde (padrão alimentar pouco equilibrado) e culturais (comprometimento da diversidade cultural)^{9,33}.

Ao não diferenciarem escalas e modelos de produção, ao isolarem e fazerem análises descontextualizadas dos riscos, legislações relativas à vigilância sanitária dos alimentos terminam reforçando padrões industriais de consumo e “reprimindo” culturas alimentares e modos de vida de populações camponesas ao redor do mundo, servindo como um elemento a mais de (re)pressão sobre os mercados locais de alimentos. Assim, por mecanismos perversos, as tentativas de controlar as crises sanitárias dos alimentos (ou de retomar o controle e a confiança da indústria) acabam levando à concentração econômica e ao reforço dos modelos de desenvolvimento industrial que geram estes mesmos riscos.

É neste contexto que se dão, no Brasil, reações que reivindicam a construção de normas sanitárias voltadas para as produções em pequena escala. Dado que o Brasil é também grande exportador de bens primários agrícolas e enfrenta (externa e internamente) pressões para internalizar as normas e legislações sanitárias internacionais, um grande desafio se coloca para a construção de novos parâmetros e modelos de vigilância sanitária, que apontem no sentido de fortalecer modelos de desenvolvimento e padrões de consumo de alimentos ao mesmo tempo mais justos e democráticos, ambientalmente sustentáveis e que tenham a valorização da vida e da saúde como eixos principais.

O processo de construção da RDC n° 49/2013 apontou para a possibilidade e o potencial de participação social nos processos regulatórios, normalmente restrito a um campo técnico-científico⁶. A inclusão, no planejamento estratégico da Anvisa, de uma diretriz específica voltada para o fortalecimento dos mecanismos



de participação social e a convergência dos objetivos do Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (PIPSS) com a PNSAN e com processos de mobilização e articulação de redes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil em torno dos problemas relacionados com as normas sanitárias, trouxe inovações para o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), com a construção de espaços participativos, que se mantêm na fase posterior, de implementação da RDC n° 49/ 2013, permitindo diminuir as resistências no interior do corpo técnico do SNVS e mudar sua visão com relação aos empreendimentos de pequeno porte, abrindo caminhos para mudanças de paradigma na atuação destas agências, rompendo com posturas policiaes e punitivas que caracterizam sua atuação, abrindo caminho para a construção de um modelo de regulação sanitária mais inclusivo⁷.

A análise das crises sanitárias de repercussão internacional aponta que não há soluções fáceis e o cuidado e proteção da saúde não se dão apenas através do conhecimento científico^{52,54,55}. E os desafios se complexificam pela existência de uma grande gradação de escalas de produção e de grandes diferenças entre os circuitos de comercialização (dos mais próximos e diretos aos mais distantes), assim como a incorporação, nas produções artesanais e de pequena escala, de inovações tecnológicas e de técnicas industriais, desde a produção até o processamento, incluindo a utilização de aditivos, insumos químicos e substitutos para baratear os custos e concorrer com produtos industriais. Acreditamos que algumas pistas para o enfrentamento destas questões podem ser buscadas nos princípios apontados por Porto para uma “ecologia política dos riscos” e para a construção de uma “proposta de análise integrada e contextualizada dos riscos em contextos vulneráveis, com objetivo de promover a saúde e a justiça ambiental”⁵⁶. Este autor aponta os limites da ciência para dar conta isoladamente do enfrentamento dos riscos à saúde humana e ao ambiente decorrentes da complexidade tecnológica e do modelo de desenvolvimento socioeconômico em curso^{55,56}. A ciência tradicional tende a desconsiderar, nas avaliações de risco e nas tomadas de decisão, as incertezas (técnicas, metodológicas e mesmo epistemológicas), o peso dos valores e a pluralidade de perspectivas legítimas. O campo da saúde pública precisa superar o reducionismo do paradigma biomédico e incorporar elementos sociais, culturais e econômicos na análise de riscos, buscando superar as dicotomias estabelecidas entre o técnico, o humano e o social, incrustadas em discursos e práticas de análises técnico-científica dos riscos^{55,56}.

Tendo em vista a defesa da vida e da democracia, os caminhos para uma nova construção metodológica sobre os riscos precisam se basear numa perspectiva integradora de diversos campos de conhecimentos técnicos e científicos, mas incluindo também como pilar fundamental os conhecimentos externos ao meio acadêmico, construídos a partir da experiência das pessoas atingidas pelos problemas^{54,56}.

Os riscos precisam ser compreendidos como construções sociais e como fenômenos multidimensionais e cíclicos e, para a sua compreensão, é preciso levar em conta os níveis global e local, considerando o modelo de desenvolvimento, as estruturas de poder, os valores e intenções que produzem as decisões e ações. A própria saúde humana precisa ser repensada de forma abrangente,

levando em consideração aspectos éticos, sociais e ecossistêmicos, superando o paradigma biomédico que a define como negação da doença e da morte. Neste sentido, é importante desenvolver metodologias participativas, que permitam contextualizar os riscos em cada situação e compreender as dinâmicas locais, suas interfaces com dinâmicas globais e as singularidades, através do intercâmbio de informações, de pontos de vista, de vivências e expectativas entre os diversos atores envolvidos^{54,55,56}.

As atividades de estimativa, gerenciamento e comunicação dos riscos dos alimentos precisam ser assumidas como ações complexas que lidam com uma pluralidade de perspectivas, envolvendo potenciais conflitos de valores e interesses. As próprias definições sobre riscos e qualidade dos alimentos precisam abranger o interesse público, os conhecimentos científicos e as diversas formas de conhecimentos advindos da experiência, incluindo o conhecimento vivencial ou situado das populações afetadas, de alguma maneira, pelas decisões tomadas quanto às políticas e ações no campo da saúde. Neste sentido, é importante a ampliação dos processos participativos nas tomadas de decisões regulatórias, em todos os seus níveis, como por exemplo, levando em consideração o saber-fazer dos produtores artesanais na organização das boas práticas de fabricação, respeitando construções, instalações e equipamentos tradicionais. Muitos produtos artesanais presentes nas diferentes culturas alimentares foram desenvolvidos em estreita interação com meio ambiente e desenvolveram empiricamente e a partir da experiência formas bastante seguras de conservação dos alimentos. A grande maioria destas técnicas foi desenvolvida antes da existência da ciência moderna e depois foi comprovada a partir de conhecimentos científicos. O contexto social, econômico e ambiental, assim como a experiência dos produtores e o histórico da produção (muitas vezes centenária), precisa ser levado em conta na construção e na aplicação da legislação.

CONCLUSÕES

Este artigo parte dos desafios colocados para a implementação da RDC n° 49/2013 da Anvisa, no que se refere às diretrizes de proteção da produção de alimentos em pequena escala. Estas diretrizes convergem com ações da PNSAN que visam a valorização das culturas alimentares e o estímulo a circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos. A partir de revisão bibliográfica, apontamos que a regulação sanitária dos alimentos está associada a modelos de desenvolvimento e não está desconectada de interesses econômicos, valores e cultura que informam pesquisas científicas e definições sobre qualidade e riscos. As dificuldades para a legalização destes setores estão relacionadas com transformações nos sistemas alimentares globais e com a ocorrência de crises sanitárias internacionais, que levaram ao crescimento da importância da segurança sanitária dos alimentos no comércio internacional. Regras internacionais voltadas para grandes escalas e longas distâncias passaram a referenciar legislações nacionais e a regular também mercados internos e de proximidade. Apontamos os riscos como construções sociais e os múltiplos papéis da tecnologia na produção dos riscos e argumentamos sobre a necessidade e importância de processos participativos nas tomadas de decisões regulatórias sobre a regulação sanitária dos alimentos.



REFERÊNCIAS

1. FASE. Carta Aberta à Anvisa a favor da produção artesanal familiar comunitária e da alimentação saudável. Brasília, DF, 15 ago 2014[acesso 15 abr 2015]. Disponível em: <http://fase.org.br/pt/acervo/documentos/carta-aberta-a-anvisa-em-favor-da-producao-artesanal-familiar-comunitaria-e-da-alimentacao-saudavel/#sthash.HDW9lCTI.dpuf>
2. Menezes F, Santarelli M. Da estratégia “Fome Zero” ao Plano “Brasil sem Miséria”: elementos da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: iBase; 2013[acesso 28 set 2016] Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>
3. Agência de Vigilância Sanitária - Anvisa. Projeto Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária. Anvisa Debate. 2014;2(4):115-23.
4. Agência de Vigilância Sanitária - Anvisa. Resolução RDC N° 49, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário e dá outras providências. Diário Oficial União. 1 nov 2013.
5. Agência de Vigilância Sanitária - Anvisa. Resolução RDC n° 49/2013 - Inclusão Produtiva com segurança sanitária - Norma comentada. Brasília, DF: Anvisa; [s.d.][acesso 20 abr 2015]. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33856/2846016/Inclus%C3%A3o+produtiva+com+seguran%C3%A7a+sanit%C3%A1ria+-+RDC+49+de+2013+-+norma+comentada/e1afdb25-f1fa-49db-afdd-0d974d46bdd6>
6. Schottz V, Cintrão RP, Santos RM. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. Vigil Sanit Debate. 2014;2(04):115-23. <https://doi.org/10.3395/vd.v2i4.461>
7. Contreras J, Gracia M. Alimentação, sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2011.
8. Fischler C; Masson E. Comer: a alimentação de franceses, outros europeus e americanos. São Paulo: Senac São Paulo; 2010.
9. Ploeg JVD. Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS; 2008.
10. Maluf RJ. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. Ensaios FEE. 2004;25(1):299-322.
11. Veiga JE. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editores Associados; 2002.
12. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2013[acesso 30 out 2016]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
13. Cintrão RP. Comida, vigilância sanitária e patrimônio cultural: conflitos entre políticas públicas. Rev Ruris. 2014;8(2):147-73.
14. Siliprandi E, Cintrão RP. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no programa de aquisição de alimentos. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR), organizador. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2014. p. 114-51.
15. Pinto MDN. Sabores e saberes da casa de Mani: a mandioca nos sistemas culinários. In: Cunha MC, organizador. Patrimônio imaterial e biodiversidade. Rev Patrimônio. 2005;(32):280-301.
16. Cruz FT, Menasche R. O debate em torno de queijos feitos de leite cru: entre aspectos normativos e a valorização da produção tradicional. Vigil Sanit Debate. 2014;2(4):34-42. <https://doi.org/10.3395/vd.v2i4.408>
17. Dorigon C. O mercado informal dos produtos coloniais da região Oeste de Santa Catarina. In: Anais do V Encontro Nacional de Estudos do Consumo, 15-17 set 2010[acesso 25 out 2016] , Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.estudosdoconsumo.com.br/artigosdoenec/5.2.3-Dorigon-O_mercado_informal_dos_produtos_coloniais.pdf
18. Cintrão RP. Segurança, qualidade e riscos: a regulação sanitária e os processos de (i)legalização dos queijos artesanais de leite cru em Minas [tese]. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; 2016
19. Niederle PA, organizador. Indicações geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares. Porto Alegre: Editora da UFRGS; 2013.
20. Menezes SSM. Queijo de Coalho: rei do balcão: Expansão da produção alicerçada pela demanda dos imigrantes sertanejos. Habitus Goiânia. 2013;11(2):143-58.
21. Cruz FT, Schneider S. Qualidade dos alimentos, escalas de produção e valorização de produtos tradicionais. Rev Bras Agroecol. 2010;5(2):22-38.
22. Instituto Sociedade População e Natureza - ISPN. Relatório final da Oficina Normas Sanitárias para alimentos de produção artesanal, familiar e comunitária. Brasília, DF: Instituto Sociedade População e Natureza; 2012[acesso 15 set 2016]. Disponível em: <http://www.ispn.org.br/categoria/eventos/page/2/>
23. Carta de Porto Alegre. In: Que alimentos (não) estamos comendo? VII Encontro Nacional do FBSSAN, 4-6 jun 2013, Porto Alegre. Porto Alegre: Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional; 2013[acesso 15 set 2016]. Disponível em: http://rs.caritas.org.br/novo/wp-content/uploads/2013/07/Carta-Pol%C3%ADtica-de-Porto-Alegre_FBSSAN.pdf
24. Carta política do III ENA. In: Cuidar da terra, alimentar a saúde e cultivar o futuro. 3. Encontro Nacional de Agroecologia, 16-19 maio 2014[acesso 20 set 2016], Juazeiro, BA. p. 13-14. Disponível em: http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Carta_Politica_do_III_ENA.pdf
25. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos: Lei N° 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; [s.d.].



26. Brasil. Decreto N° 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei N° 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial União. 26 ago 2010.
27. Ministério da Saúde (BR), Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira. 2a ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2014.
28. Monteiro CA. Nutrition and health: the issue is not food, nor nutrients, so much as processing. *Public Health Nutr*. 2009;12(5):729-31. <https://doi.org/10.1017/S1368980009005291>.
29. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea. Relatório final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e social: documento final. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2007.
30. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea. Subsídios para a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: documento elaborado pela Comissão Permanente 3 - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2009.
31. McMichael, P. A food regime genealogy. *J Peasant Stud*. 2009;36(1):139-69. <https://doi.org/10.1080/03066150902820354>
32. Roberts P. O fim dos alimentos. Rio de Janeiro: Elsevier; 2009.
33. Maluf RS. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes; 2007.
34. Silva V, Amaral AMP. Segurança alimentar, comércio internacional e segurança sanitária. *Inform Econom*. 2004;34(6):38-45.
35. Organisation Mondiale de la Santé, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture. Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments: directives pour le renforcement des systèmes nationaux de controle alimentaire. Rome: FAO; 2003. (Étude Fao Alimentation et Nutrition, Vol 76).
36. Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO, Government of India. Ministry of Health & Family Welfare. The user's manual on Codex: a contemporary approach to food quality and safety standards. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations; 2001.
37. Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO. Que es el Codex Alimentarius. 3a ed. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations; 2006.
38. Lucchese G. Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil [tese]. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; 2001.
39. Ortega AC, Borges MS. Codex Alimentarius: a segurança alimentar sob a ótica da qualidade. *Segur Aliment Nutr*. 2012;19(1):71-81.
40. Souto AC. Saude e politica: a vigilância sanitária no Brasil, 1976-1994 [dissertação]. Salvador: Universidade Federal da Bahia; 1996.
41. Dallari SG, Ventura DFL. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *São Paulo Perspec*. 2002;16(2):53-63.
42. Cruz FT. Produtores, consumidores e valorização de produtos tradicionais: um estudo sobre qualidade de alimentos a partir do caso do queijo serrano dos Campos de Cima da Serra - RS [tese]. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2012.
43. Cruz FT, Menasche R. "Se o leite é cozido, o queijo não é Serrano": tradição, conhecimento e discurso instituído no controverso debate em torno de queijos feitos de leite cru. Trabalho apresentado no 3. Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, 10-11 nov 2011, Porto Alegre.
44. El gran robo de la leche: cómo es que las corporaciones le roban una vital fuente de nutrición y sustento a los pobres. *Grain*, 6 enero 2012[acesso 10 out 2016]. Disponível em: <https://www.grain.org/es/article/entries/4420-el-gran-robo-de-la-leche-como-es-que-las-corporaciones-le-roban-una-vital-fuente-de-nutricion-y-sustento-a-los-pobres>
45. Paxson H. Post-pasteurian cultures: de microbiopolitics of raw-milk cheese in the United States. *Cult Anthropol*. 2008;23(1):5-47.
46. Paxson H. The life of cheese: crafting food and value in America. Berkley: University of California; 2012. (California studies in food and culture).
47. Montel MC, Mallet A, Delbes-paus C, Vuitton DA, Desmasures N, Berthier F. Traditional cheeses: rich and diverse microbiota with associated benefits. *Int J Food Microbiol*. 2014;177:136-54.
48. Sage C. Conventions of quality and governance of artisan food: revealing the tyranny of 'sound science' in the regulation of Irish raw milk cheese. In: O'Mahony P, Keohane K, editors. *Irish environmental politics after the communicative turn*. Manchester: Manchester University Press; 2011. p. 117-39.
49. Dixon PH. European systems for the safe production of raw milk cheese: relatório apresentado ao Vermont Cheese Council. Westminster West: Dairy Foods Consulting; 2000[acesso 15 abr 2016]. Disponível em: www.dairyfoodsconsulting.com/pdf/EU_cheese_safety_report.pdf
50. Dupin L. Resenhas - Paxson, Heather. 2013. The life of cheese: crafting food and value in America. Rio de Janeiro: Mana, vol.21, no.3, Dez/2015. Pp 672-675.
51. Wilkinson J, Mior LC. Setor informal, produção familiar e pequena agroindústria: interfaces. *Est Socied Agricult*. 1999;(13):29-45
52. Van Loon J. Risk and technological culture - towards a sociology of virulence. London: International Library of Sociology; 2002.
53. Davis M. A gripe suína e o monstruoso poder da indústria pecuária. 2009. *Ecodebate*. 30 abr 2009[acesso 20 out 2016]. Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2009/04/30/a-gripe-suina-e-o-monstruoso-poder-da-industria-pecuaria-artigo-de-mike-davis/>



54. Porto MF, Freitas CM. Análise de riscos tecnológicos ambientais: perspectivas para o campo da saúde do trabalhador. *Cad Saúde Pública*. 1997;13(Supl 2):59-72. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1997000600006>
55. Gamarra TPN; Porto MFS. Regulação em saúde e epistemologia política: contribuições da ciência pós-normal para enfrentar as incertezas. *Organ Soc*. 2015;22(74):405-22.
56. Porto MFS. Uma ecologia política dos riscos: princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental. 2a ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012.
57. Guivant JS. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *Rev Bras Inform Bibliogr Cienc Sociais*. 1998;(46):3-38.
58. Castiel LD, Guilan MC, Ferreira MS. Correndo o risco: uma introdução aos riscos em saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2010. (Coleção Temas em Saúde)
59. Castels R. El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; 2010.
60. Douglas M, Wildasky A. Risk and culture: an essay on the selection of technical and environmental dangers. Berkeley: University of California; 1982.
61. Beck U. Risk society: towards a new modernity. New Delhi: Sage; 1992.
62. Giddens A. Consequences of modernity. Cambridge: Polity Press; 1990.

Conflito de Interesse

A autora informa não haver qualquer potencial conflito de interesse com pares e instituições, políticos ou financeiros deste estudo.



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.