

Julho/2019

**DIAGNÓSTICO DA REGULARIZAÇÃO E
FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA NOS
MUNICÍPIOS
ABAETETUBA, IGARAPÉ-MIRI E
SANTARÉM ESTADO DO PARÁ**

Rosângela Pezza Citrão



**BNDES – FUNDO AMAZÔNIA
PROJETO AMAZÔNIA AGROECOLÓGICA**

Federação de Órgãos Para a Assistência Social e Educacional

Componente 2 - Ação 2.4. - Beneficiamento e comercialização

Levantamento sobre a aplicação do Sistema de Inspeção Estadual (SIE) e sobre os municípios das áreas propostas onde há Sistema de Inspeção Municipal (SIM) efetivamente implantado.

**DIAGNÓSTICO DA REGULARIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA NOS MUNICÍPIOS
ABAETETUBA, IGARAPÉ-MIRI E SANTARÉM - ESTADO DO PARÁ**

RELATÓRIO FINAL

Rosângela Pezza Cintrão

Rio de Janeiro – Julho de 2019

DIAGNÓSTICO DA REGULARIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA NOS MUNICÍPIOS ABAETETUBA, IGARAPÉ-MIRI E SANTARÉM - ESTADO DO PARÁ

DIAGNÓSTICO DA REGULARIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA ABAETETUBA, IGARAPÉ-MIRI E SANTARÉM -PARÁ

1 1. APRESENTAÇÃO

Este Diagnóstico é parte do Produto 7, do Projeto Amazônia Agroecológica, executado pela Federação de Órgãos Para a Assistência Social e Educacional. O produto 7 é voltado para fortalecer a inserção, em redes de comercialização locais (feiras, mercados privados e institucionais), de produtos beneficiados, artesanais e in natura produzidos pelo público-alvo. E o diagnóstico tem como objetivo levantar a situação da Regularização e Inspeção Sanitárias nos três municípios de abrangência deste projeto no estado do Pará, a saber Abaetetuba, Igarapé Mirim e Santarém.

As dificuldades para a regularização sanitária têm sido um dos entraves para a comercialização dos produtos agroecológicos produzidos pela agricultura familiar e camponesa e por povos e comunidades tradicionais da amazônia. E atingem também produtos e possibilidades de renda para as mulheres. Há uma exigência crescente de selos e certificações, que restringe cada vez mais a circulação dos produtos locais mais saudáveis, produzidos em sistemas diversificados e em pequena escala. Isso leva a que sejam ofertados - tanto na alimentação escolar quanto em supermercados e estabelecimentos comerciais - produtos industrializados produzidos fora da região, podendo favorecer o consumo de alimentos ultra-processados. E em alguns casos obriga que produtos in natura percorram maiores distâncias para chegar a frigoríficos ou indústrias de maior porte, para depois serem trazidos de volta.

Neste sentido, a construção de normas sanitárias mais inclusivas (ou menos excludentes) vem sendo debatida a nível nacional no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a partir da consideração de que a legislação sanitária dificulta a comercialização em mercados formais e institucionais - como o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE - de um conjunto de alimentos produzidos localmente com reduzido uso de aditivos e insumos químicos, diversificados, inseridos culturalmente e de qualidade. A plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-Consea realizada em Brasília em 20/jun/2018 abordou com profundidade esta temática e elaborou a Exposição de Motivos, que traz um mapeamento da problemática e recomendações¹.

A regulação sanitária da produção, processamento e comercialização de alimentos no Brasil é complexa e se encontra dispersa entre a política agrícola (Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Mapa, estados e municípios), que trata dos produtos de origem animal e bebidas (incluindo as polpas de frutas), e a política de saúde (Sistema Nacional de Vigilância Sanitária), que trata dos produtos processados de origem vegetal. Há uma grande multiplicidade de normas (portarias, resoluções e instruções normativas) e de competências (nos setores de saúde e da agricultura, nos diversos níveis – do internacional ao municipal) de difícil acesso e compreensão para as famílias produtoras e que muitas vezes não levam em conta, na análise de riscos, as realidades locais e regionais e não diferenciam as escalas de produção.

Assim, entender os limites e possibilidades de atuação nos três municípios investigados exige alguma compreensão de como está estruturada a regulação sanitária de uma forma geral e dos emaranhados legais que envolvem esta questão, com múltiplos agentes públicos envolvidos. Por isso este documento envolve uma breve apresentação de algumas das leis e normas gerais e traz informações sobre a forma como estas normas são construídas e quais ações e lutas vem sendo feitas para a construção de uma regulação sanitária menos excludente, dentro da perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional.

Vale observar que a regulação sanitária dos alimentos no Brasil – que envolve a elaboração das leis e regulamentações; o registro, licenciamento e legalização e também a fiscalização – tem suas atribuições divididas entre o Setor de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, coordenado pela ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, com o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS, pertencente ao

¹ Ver CONSEA (2018) Exposição de Motivos nº. 003-2018/CONSEA. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2018/em_03_2018_consea-1.pdf/@@download/file/EM_%2003_2018_CONSEA.pdf

SUS), abrangendo as VISAS-Vigilâncias Sanitárias municipais e estaduais. E há também atribuições do setor de agricultura, sob responsabilidade do Ministério da Agricultura - MAPA, com algumas atribuições das Secretarias Estaduais de Agricultura (no caso do Pará sob responsabilidade da ADEPARÁ-Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Estado do Pará) e das Secretarias Municipais de Agricultura (responsáveis pelo Serviço de Inspeção Municipal).

Este diagnóstico foi realizado entre maio e julho de 2019, através de entrevistas e levantamento de dados, com informações levantadas por telefone e pela internet². As entrevistas foram realizadas junto a gestores municipais, gestores estaduais, assim como com dirigentes de Associações e Cooperativas da Agricultura Familiar.

2. OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE A SITUAÇÃO DA INCLUSÃO SANITÁRIA NO ESTADO DO PARÁ E NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

As informações obtidas indicam que a situação da regulação sanitária dos produtos da agricultura familiar e comunidades tradicionais da amazônia nos três municípios pesquisados (e ao que tudo indica no estado do Pará como um todo) é extremamente preocupante, pois tem dificultado cada vez mais a sua comercialização em mercados institucionais, como o PAA e o PNAE. Mais do que isso, a aplicação das legislações sanitárias (nacionais, estaduais e municipais) vem configurando uma situação de exclusão econômica, social e cultural que vem restringindo progressivamente a comercialização de um conjunto de alimentos tradicionais que expressam a sóciobiodiversidade e a riqueza cultural desta região, limitando levando a uma progressiva criminalização das culturas alimentares locais, através de leis que não respeitam as formas tradicionais de produção, comercialização e consumo. E dificultando iniciativas que buscam valorizar economicamente e dar maior autonomia a setores produtivos da agricultura e extrativos, de perfil mais familiar.

Pode-se dizer que isso ameaça a soberania e a segurança alimentar destas populações, ameaçando seus modos de vida e a cultura alimentar amazônica, que é ainda bastante enraizada em produtos locais e em formas de produção agroecológica e ambientalmente sustentáveis.

Há uma grande diversidade de produtos produzidos, consumidos e comercializados, incluindo produtos extrativos (com uma multiplicidade de frutas, mas também derivados da pesca), produtos produzidos pelas mulheres – como aves e ovos de quintal, mas também processados, com destaque para os derivados da mandioca (farinhas, féculas, beijus, bolos, tucupi). Estes produtos parecem ter ainda uma forte presença de produção e comercialização descentralizada e em pequena escala, de caráter popular, feitos pelas famílias nas zonas rurais, para o consumo próprio com comercialização dos excedentes. São comercializados em feiras e mercados locais, incluindo as sedes dos municípios e as próprias comunidades rurais. Mesmo que possa haver uma forte presença de atravessadores em alguns deles (com possível exploração dos produtores), há atravessadores locais, inseridos culturalmente e que comercializam em mercados regionais.

Toda esta produção, embora não atenda as exigências da legislação sanitária, está em consonância com o que está estabelecido na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei Nº 11.346/2006)³, que busca garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, preceitos que orientam o Guia Alimentar para a População Brasileira de 2014. Ou seja, pode-se dizer que neste sentido há uma contradição entre as leis e normas sanitárias e os princípios legais da Segurança Alimentar e Nutricional.

Existem algumas iniciativas mais recentes de feiras agroecológicas e da agricultura familiar nos centros urbanos maiores (incluindo Belém) que têm se revelado um espaço importante para a participação de grupos organizados e associações e que surgem como possibilidades de expansão deste mercado para consumidores de classes médias, que buscam produtos produzidos de forma mais natural, permitindo uma maior ligação entre campo e cidade. Ao que tudo indica, estes espaços estão menos ameaçados por fiscalizações sanitárias excludentes, embora haja em alguns casos restrições de produtos que podem ser vendidos.

Por parte das associações e cooperativas de agricultores familiares e extrativistas, há um interesse na venda para mercados institucionais, como o PAA e PNAE. Apesar de haver produção suficiente (ou com potencial

2 Agradecemos a colaboração de Rosilene Mendes dos Santos no levantamento de informações junto ao governo do estado.

3 Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006.

de ser incrementada como resposta à ampliação da demanda), os municípios têm dificuldade de atender ao mínimo de 30% de compras da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. Entre os entraves e gargalos que vêm dificultando esta venda (que incluem emissão de DAP⁴, legalização de associações, preço pago pelos produtos, etc) está a exigência de legalização sanitária dos produtos, que tem levado a que consigam ser vendidos apenas produtos vegetais in natura, com menor valor agregado. E mesmo esta venda começa a ser ameaçada por leis que começam a exigir também a inspeção dos produtos vegetais in natura.

Em Abaetetuba e Igarapé- Miri, alguns produtos que já foram vendidos ao PAA em anos anteriores, como as polpas de açaí e miriti/buriti (importantes na alimentação local e com grande demanda pelas escolas), assim como as farinhas de mandioca e outros derivados, estão sendo progressivamente excluídos pelo aumento das exigências sanitárias. Até 2014, a Conab aceitava como documento sanitário um laudo de inspeção emitido pela Vigilância Sanitária municipal para produtos como o açaí e farinha de mandioca e para as compras de produtos animais, um atestado de um veterinário. Com isso, eram comprados produtos como mel, peixes, camarão, ovos e galinhas caipiras. A partir de 2015, a nível nacional o Grupo Gestor do PAA passou a exigir o selo de inspeção para os produtos de origem animal e polpas de fruta, o que reduziu em muito as vendas destes produtos para o PAA no estado do Pará. A grande maioria dos municípios no estado não tem o SIM-Serviço de Inpeção Municipal implantado. Para as associações e cooperativas de menor porte as dificuldades para a obtenção dos selos de inspeção, o preço pago e os volumes comprados nem sempre compensam os investimentos e o aumento nos custos.

Tanto no caso da polpa de açaí quanto das farinhas de mandioca, assim como no pescado e no camarão, entre outros exemplos, existe uma produção bastante descentralizada que se dá nas próprias comunidades e que poderia abastecer as escolas, inseridas nos hábitos alimentares e com menores custos de transporte. Mas as exigências para a legalização sanitária impedem esta comercialização direta⁵. As informações indicam ademais que há formas enraizadas culturalmente para a venda e abate direto, em pequeníssima escala, de aves (patos e galinhas), que chegam aos consumidores extremamente frescos e são produzidos em quintais em ambientes mais equilibrados que as grandes granjas industriais. Mas que não apenas não conseguem ser inseridos na alimentação escolar como correm o risco de terem sua comercialização interdita em favor de aves produzidas e abatidas em maior escala e com maior risco de presença de produtos industriais nocivos à saúde (como antibióticos, rações transgênicas, resíduos de agrotóxicos), muitas vezes vendidas congeladas. As leis sanitárias têm como ponto de partida normas internacionais⁶ construídas com base em grandes indústrias e são inacessíveis à produção familiar individualmente e também de difícil acesso à grande maioria das associações locais. As (poucas) cooperativas e associações que conseguiram ter selos de inspeção e estão conseguindo fornecer para o PAA e o PNAE são de maior porte e em geral tiveram acesso a recursos a fundo perdido e assistência técnica (através da cooperação internacional e de projetos governamentais) para a construção e estruturação de indústrias de porte médio, se adequando aos padrões exigidos pelas leis sanitárias. Os registros são exigidos para cada produto, dificultando incluir toda a diversidade de produtos possíveis. E mesmo nestes casos, as associações e cooperativas entrevistadas relatam as dificuldades para obter o registro sanitário (que muitas vezes demora vários anos para ser obtido), assim como os problemas para a sua renovação, que aumentam os custos de produção e colocam constantes novas exigências e dificuldades por mudanças nas legislações. A certificação sanitária exige também a certificação ambiental, com exigências para o tratamento dos resíduos e cobrança de taxas para o Ibama. Os custos de renovação anual das licenças sanitárias são altos para estas pequenas indústrias e oneram o preço final dos produtos⁷.

4 Declaração de Aptidão ao Pronaf, documento que comprova o enquadramento legal na categoria de Agricultura Familiar.

5 Não fez parte deste diagnóstico o levantamento dos cardápios oferecidos nas escolas, mas houve indicações de que inclui alimentos industrializados importados de fora dos municípios e localidades, contrariando as indicações do Consea e do Guia Alimentar para a população brasileiras e deixando de contribuir para o desenvolvimento local.

6 A principal referência das normas sanitárias é o *Codex Alimentarius*, um conjunto de normas voltadas para o comércio internacional em grande escala e construídas com forte participação de países do norte e de grandes transnacionais do alimento.

7 Uma das cooperativas com registro no MAPA afirmou gastar cerca de R\$ 7 mil por ano na renovação das licenças, não havendo diferença no valor conforme o porte das indústrias, ou seja,

A RDC 49/2013, da ANVISA-Agência Nacional de Vigilância Sanitária, uma normatização voltada para a Agricultura Familiar, Microempreendedores e Economia Solidária, que simplifica as exigências sanitárias e abre possibilidades para uma legalização a partir das VISAs municipais para os produtos regulados pela Anvisa (que podem incluir as farinhas e derivados de mandioca, por exemplo), não está sendo implementada no estado do Pará e é praticamente desconhecida pelas VISAS municipais dos três municípios (Abaetetuba, Igarapé-Miri e Santarém). Vale lembrar que a RDC 49/2013 abrange apenas os produtos sob responsabilidade da ANVISA, não incluindo produtos de origem animal e polpas de frutas. Mas poderia abarcar os derivados da mandioca⁸.

O Estado do Pará aprovou uma lei estadual voltada para os produtos artesanais, inicialmente em 2011, modificada em 2015 (atualmente em vigor), sob responsabilidade da ADEPARÁ, órgão vinculado à Secretaria Estadual de Agricultura. Antes da aprovação desta lei, não havia diferenciação legal entre produtos industriais de maior escala e produtos artesanais. Esta lei abrange tanto produtos de origem animal quanto de origem vegetal, incluindo alimentos que a nível federal têm o licenciamento realizado pelas VISAS-Vigilâncias Sanitárias, como a farinha de mandioca. A análise desta lei dos produtos artesanais indica que, apesar de ter “artesanal” no nome, é voltada na verdade para **pequenas indústrias** e pode ser uma ameaça a mais para as produções efetivamente artesanais, pois na medida em que algumas poucas agroindústrias conseguem se regularizar, tende a aumentar a fiscalização e a perseguição à grande maioria não regularizada e que funciona de maneira informal. Os dados disponíveis no site da ADEPARÁ indicam que em 2019, cerca de sete anos após a implantação da lei de produtos artesanais, em todo o estado do Pará há apenas 148 estabelecimentos legalizados através dela, entre os quais apenas três cooperativas e uma associação. Nos três municípios pesquisados, não consta na página da Adepará nenhum empreendimento legalizado através desta legislação.

Uma melhor estruturação dos Serviços de Inspeção Municipal – SIM está sendo apontada como saída para a obtenção de registros sanitários por sindicatos de trabalhadores rurais, associações e cooperativas extrativistas e da agricultura familiar, tendo em vista resolver os problemas de legalização sanitária para a comercialização nos mercados institucionais. No entanto, há indicações de que da forma como as legislações e normas municipais (e mesmo estaduais voltadas para os produtos artesanais) estão sendo construídas, elas não só não resolvem as dificuldades de legalização para os mercados institucionais, como a melhor estruturação dos serviços de inspeção nos municípios pode trazer problemas para as comercializações que vêm sendo realizadas informalmente em outros espaços, como feiras e mercados.

Isso porque as leis municipais (assim como as estaduais) têm poucas condições de tomar como referência a realidade local - a partir de uma análise mais contextualizada dos riscos e a partir de problemas de saúde realmente existentes - e tendem a reproduzir as exigências, parâmetros e critérios das legislações nacionais, que por sua vez se referem fortemente a parâmetros e padrões internacionais voltados para a exportação em grande escala. Nestes moldes, a implantação dos Serviços de Inspeção Municipal pode trazer ainda mais problemas para a produção, processamento e comercialização de alimentos produzidos pelos agricultores familiares e por populações tradicionais no interior destes municípios.

As leis dos Serviços de Inspeção Municipal destes municípios não fazem referência à inclusão produtiva que busque a segurança sanitária de bens e serviços para promover a geração de renda, emprego, trabalho, inclusão social e desenvolvimento socioeconômico, auxiliando na erradicação da pobreza. E nem apontam preocupações com a proteção do patrimônio alimentar e com a consideração dos costumes e conhecimentos tradicionais, princípios que são por exemplo levados em conta na RDC 49/2013.

Igarapé-Miri e Abaetetuba já tiveram suas leis do SIM aprovadas, mas os Serviços de Inspeção não foi implementado, havendo certa resistência das prefeituras (e mesmo de vereadores) à sua implementação⁹. O município de Santarém tem o SIM-POA e o SIM-POV, mas as leis municipais aprovadas seguem as exigências estruturais das legislações nacionais (voltadas para as indústrias de maior porte) e sequer fazem

uma pequena indústria paga o mesmo que uma grande.

8 Ver item específico sobre a RDC 49/2013, da Anvisa.

9 Não conseguimos ter acesso às leis do SIM aprovadas em Abaetetuba e Igarapé-Miri – não estão disponíveis na internet e as solicitações de envio não foram atendidas. As informações sobre a não implantação do SIM indicam que um dos principais problemas refere-se aos seus custos, pela necessidade de contratação de equipes mínimas, com determinadas formações, como veterinários (no caso dos produtos de origem animal) e agrônomos (no caso dos produtos de origem vegetal).

menção a escalas de produção, à agricultura familiar ou às produções artesanais. Embora alguns entrevistados em Santarém observem que o SIM crie algumas facilidades para a regularização sanitária, em grande medida continua baseando-se em referenciais industriais e pouco acessíveis às menores escalas de produção, resolvendo pouco as dificuldades de venda para a alimentação escolar e podendo trazer mais problemas para as demais formas tradicionais de comercialização em feiras e mercados.

Outra questão observada em Santarém é que na medida em que se estruturam os Serviços de Inspeção nos municípios tendem a aumentar as ações fiscalizatórias sobre os setores não regularizados, inclusive pela pressão dos (poucos) empreendimentos que conseguem acessar as certificações sanitárias, passam a cobrar a fiscalização dos demais, dado que têm um aumento nos seus custos. O aumento das fiscalizações em geral é apresentado como forma de proteção à saúde e aos consumidores, mas existe nos municípios uma demanda e um mercado bastante estabelecido para os produtos produzidos localmente e comercializados informalmente nos espaços tradicionais existentes. Neste sentido, pode-se dizer que as fiscalizações cerceiam a liberdade de escolha dos consumidores que optam por consumir produtos locais e que não seguem as normas industriais de produção e comercialização, dado as normas muitas vezes modificam as qualidades sensoriais e impõem custos que oneram o preço final.

Nos parece que a falta de estruturação das Vigilâncias Sanitárias municipais, aliadas à forte cultura alimentar local, são elementos de proteção das culturas alimentares e dos mercados locais. O elevado nível de informalidade permite que os alimentos circulem nas suas formas tradicionais, ao que parece com poucos problemas de saúde pública¹⁰. Ao contrário, esta circulação é parte da soberania e segurança alimentar e nutricional destas populações. Neste sentido, uma maior estruturação dos serviços de fiscalização sanitária, além de não necessariamente facilitar as vendas ao mercado institucional, pode criar outros tipos de problemas, pois na medida em que algumas (muito poucas) pequenas agroindústrias conseguem se legalizar a perseguição a todos os demais que não seguem as regras podem aumentar¹¹. No entanto, as ações fiscalizatórias têm crescido e vêm ameaçando cada vez mais os mercados locais e limitando as possibilidades de venda mais direta e autônoma dos produtos da agricultura familiar e de populações extrativistas, mesmo por associações e cooperativas.

3 3. DIAGNÓSTICO DA REGULAÇÃO SANITÁRIA NOS MUNICÍPIOS DE IGARAPÉ-MIRI e ABAETETUBA

De uma forma geral, o diagnóstico nos municípios pesquisados indica um quadro bastante preocupante de forte e crescente exclusão sanitária.

Os dois municípios têm como principais produtos comercializados o açaí, a pesca artesanal e a mandioca. Ambos têm uma extensa área de ilhas inundáveis e de várzea e outras áreas de terra firme. Há forte presença de populações tradicionais extrativistas, com forte relação com o meio natural (espaços continentais e ilhas), condição essa que possibilita uma produção bastante diversificada. Na região de ilhas a população constitui um modo de vida particular, ou seja, o modo de vida ribeirinho, devido a dependentes da acessibilidade fluvial.

Nas áreas de várzea o açaí e a pesca são as atividades comerciais mais importantes, enquanto nas chamadas “áreas de terra firme” a mandioca é o produto que mais se destaca. A agricultura familiar é importante no PIB do município. A produção de açaí nos dois municípios é bastante representativa no estado do Pará e segundo registros da Emater-PA Igarapé Miri seria um dos maiores produtores nacionais, com produção estimada para 2019 de 462.000 toneladas de frutos in natura.

O censo agropecuário de 2017 registra a existência de um número total de cerca de 9 mil

10 A verificação da existência de problemas de Doenças Transmitidas por Alimentos nestes municípios precisaria ser verificada junto aos setores de saúde que monitoram estes problemas. Vale observar que as leis sanitárias construídas internacionalmente buscam prever todos os possíveis riscos, podendo levar a uma “hiper-prevenção”, às vezes descontextualizando os riscos envolvidos em determinadas realidades. Um exemplo é dificultar a venda de alimentos locais para as escolas por não seguirem exigências voltadas para a exportação, sendo que estes mesmos alimentos estão sendo consumidos pelas crianças em suas casas.

11 Este tipo de problema tem sido identificado em outras regiões, como por exemplo no caso dos queijos artesanais em Minas Gerais, em que uma lei estadual permitiu que pouquíssimos se legalizem (aqueles com melhores condições econômicas) e estes passam a denunciar os não legalizados, ameaçando as formas tradicionais de comercialização.

estabelecimentos agropecuários em Abaetetuba e 4 mil em Igarapé-Miri. Em Abaetetuba, os produtos in natura produzidos pelo maior número de estabelecimentos são o açaí (produzido por 4.672 estabelecimentos agropecuários, ou seja, mais da metade), a mandioca (por 2.162 estabelecimentos – quase um quarto), os galináceos (3.448 estabelecimentos – quase 40%), os suínos (1609 estabelecimentos), ; Patos, gansos, marrecos (934 estabelecimentos). Apenas 33 estabelecimentos declararam ter bovinos.

Em Igarapé-Miri os produtos produzidos pela maior parte dos estabelecimentos são o açaí (produzido por 2086 estabelecimentos – mais de 50%), os galináceos (1.468 estabelecimentos), suínos (827 estabelecimentos), Ovos (449), Suínios (827 estabelecimentos), a mandioca (671 estabelecimentos). O abacaxi aparece com certa importância, sendo produzido por 215 estabelecimentos. E o cacau por 91 estabelecimentos. Os dados de produtos extrativos vegetal apontam ainda importância do buriti, extraído por 379 estabelecimentos

Os dados do censo agropecuário de 2017, do IBGE, sobre “agroindústria rural”, registram um grande número de unidades de processamento presentes nos estabelecimentos agropecuários destes dois municípios, conforme quadro a seguir:

Quadro 1: Agroindústria Rural em Abaetetuba e Igarapé-Miri – Número de estabelecimentos agropecuários que declararam produzir

Município	Abaetetuba	Igarapé-Miri
Farinha de mandioca	1522	243
Sucos de frutas	688	28
Polpa de frutas	164	27
Goma ou tapioca	23	12
Carvão Vegetal	58	3
Óleos vegetais	50	3
Outros produtos	145	2

Fonte: Censo Agropecuário 2017

Mas além destes há uma grande diversidade de produtos produzidos para auto-consumo e também comercializados pelas populações tradicionais, agroextrativistas, agricultura familiar, conforme costuma ser característico do tipo de organização da produção destas populações. São produtos inseridos na cultura alimentar, com boa aceitação e potencial de venda.

Nas entrevistas qualitativas mencionam os seguintes produtos comercializados pela agricultura familiar e extrativista:

Frutas (vendidas in natura e em polpas): há uma grande diversidade, cultivadas e extrativas: açaí, buriti (miriti), pupunha, cupuaçu, bacuri, pupunha, piquiá, graviola, camapu, ingá, jambo, murici, bacaba, banana, limão, acerola, maracujá. No caso da legalização da produção de polpas, além do registro do estabelecimento é preciso obter um registro separado para cada fruta. Para o miriti estão fazendo as mesmas exigências que para o açaí (incluíram na mesma legislação).

Vegetais in natura: maxixe, pepino, entre outros

Plantas medicinais e Óleos vegetais (produzido por uma das cooperativas entrevistadas): murumuru (uso cosmético), andiroba, tucumã

Aves e ovos: galinha e pato caipiras, ovos (produtos especialmente importantes para as mulheres)

Processados: biscoitos (de castanha, de coco), doce de gergelim, beiju chipa, beiju d'água,

Derivados da mandioca: farinha, tucupi, farinha de tapioca, crueira (farinha),

Pescados: camarão, peixes diversos: há atravessadores que compram. Estes, juntamente com as carnes, parecem ser os produtos com maior dificuldade para obtenção de legalização sanitária. Em Abaetetuba há colônias de pescadores e já houve tentativas organização para a comercialização conjunta, mas que não conseguiram avançar muito.

Todos estes produtos são produzidos principalmente por populações tradicionais, agroextrativistas e da agricultura familiar, de forma bastante artesanal e descentralizada e pelas informações levantadas alcançam mercados para além do município. No entanto, há uma grande dificuldade de venda para os mercados institucionais, mesmo para produtos como o açaí. As entrevistas indicam que há uma comercialização local de galinhas caipiras, patos e ovos, mas que não conseguem ser inseridos nas vendas para a alimentação

escolar por falta de registro sanitário.

As feiras Agroecológicas e da Agricultura Familiar, organizadas por universidades, sindicatos e prefeituras (incluindo feiras em Belém) têm sido uma opção de venda para os produtos e até o momento parecem não ter muitas restrições sanitárias. Algumas associações se voltam para a venda dentro da própria comunidade. As farinhas de mandioca de cada localidade têm características específicas com preferências locais. São produzida nas roças pelas famílias, em casas de farinha bastante simples o que leva a uma grande pulverização da produção. Dadas as distâncias e dificuldades de transporte, esta pulverização pode ser considerada bastante positiva: a raiz é utilizada mais fresca, o transporte é facilitado. Estas farinhas são vendidas para atravessadores ou em feiras e mercados locais, tanto na cidade como nas comunidades rurais. Há uma capacidade produtiva local grande, aparentemente com poucos problemas de saúde causados pela questão sanitária que justifiquem restrições à sua comercialização.

O grande número de casas de farinha, fabricada praticamente por cada família, torna extremamente difícil sua certificação sanitária, pela necessidade dos técnicos irem a cada local para fazer o registro e verificar como é feita a produção. Além disso, a legislação sanitária toma como parâmetro o modelo industrial de produção e leva a uma forte estigmatização das casas de farinha tradicionais, consideradas como “impróprias”, com “falta de segurança do alimento”, com “falta de higiene”. A legislação termino impondo padrões industriais e urbanos, apesar de não existirem problemas de saúde associados ao consumo das farinhas de mandioca, ao contrário: é uma produção essencial para a segurança alimentar e nutricional das famílias no município, sendo vendida também para outros municípios.

O pescado é outro produto que sofre fortes restrições na sua comercialização. As exigências de venda sob refrigeração fazem com que os peixes tenham que passar pelos “geleiros”, o que faz com que peixes pescados em Igarapé-Miri tenham que ir para Abaetetuba (onde há geleiros) para voltar para Igarapé. Há um interesse das associações e cooperativas em acessar os mercados institucionais, em especial o PAA e o PNAE. E a Alimentação Escolar é um mercado significativo. Em Abaetetuba a compra da Agricultura Familiar para o PNAE fica em torno de 17%, não atingindo os 30% de compras da Agricultura Familiar, em boa parte por limites na regularização sanitária de um conjunto de alimentos de maior valor produzidos no município e que poderiam ser incluídos.

A farinha de mandioca, que já chegou a ser vendida para o PAA e o PNAE, vem sofrendo restrições crescentes. Em Abaetetuba, há organizações que já venderam para o PNAE o frango vivo, pois é muito difícil conseguir o registro para realizar o abate. E as merendeiras acharam complicado fazer o abate na escola, então acabou sendo excluído da chamada pública.

No caso do açaí, a existência de surtos ocorridos nacionalmente, relacionados à doença de chagas transmitida pelo consumo de alimentos desencadearam uma fiscalização mais ostensiva aos batedores de açaí nos municípios.

Em Abaetetuba, há uma única cooperativa - a COFRUTA, que conseguiu o registro sanitário para as polpas de fruta, obtendo o SIF – Selo de Inspeção Federal, que permite inclusive a exportação. Esta cooperativa se especializou na comercialização de frutas e óleos. Para alcançar este selo dependeu de vários financiamentos para construção das estruturas físicas e compra de equipamentos para o processamento, congelamento e para a adequação às exigências das normas sanitárias, e tendo implantado uma pequena indústria. Algumas outras associações do município já utilizaram a estrutura da Cofruta para conseguir a venda para o PAA e a alimentação escolar, mas houve problemas com a Conab pelo preço pago aos produtores ser diferente do preço pago pela Conab, que considerou a cooperativa como um intermediário, descaracterizando a venda direta. Isso cria um impasse, pois as normas sanitárias inviabilizam a produção de polpas em pequena escala diretamente nas comunidades rurais e ao mesmo tempo as regras não permitem a intermediação de cooperativas.

Além da regularização sanitária, há outros entraves que dificultam a venda para o PAA e o PNAE, como a obtenção das DAPs (física e jurídica). Em Abaetetuba os agricultores que estão em áreas sob responsabilidade do INCRA não conseguem a emissão de DAPs e a Emater alega não poder emitir. Já houve também problema com a associação que processa os alimentos, pelo preço pago ao produtor ser diferente do preço de venda, que inclui o processamento por uma cooperativa ou associação.

Uma das principais dificuldades das associações para a regularização sanitária é a adequação dos espaços físicos exigidos pela legislação, que seguem padrões urbanos e industriais e não reconhecem as construções utilizadas localmente e nem os materiais utilizados. Com isso exigem investimentos acima das possibilidades das organizações da agricultura familiar e de populações extrativistas. Há ainda exigências de documentos de posse da terra para a emissão das DAPs. Algumas associações comentaram que enquanto se coloca restrições

para o fornecimento de alimentos produzidos localmente para a alimentação escolar, a alimentação escolar continua oferecendo às crianças sucos de caixinha, biscoitos industrializados e enlatados. Ou seja, vão na contramão das recomendações do CONSEA e do Guia Alimentar da População Brasileira.

Houve também observações sobre o fato de que nos supermercados locais, em parte pela falta de registro sanitário dos produtos locais, terminam sendo oferecidos produtos industrializados vindos de outras regiões do país, mesmo farinha de mandioca e goma (fécula), outro fator que motiva a busca de regularização sanitária.

Em relação a problemas sanitários percebidos localmente, mas que recebem menos atenção, tanto em Abaetetuba quanto em Igarapé Miri foi apontado o aumento da poluição da água dos rios e igarapés, incluindo a contaminação causada pelos portos, por óleos dos navios que transportam minério, metais pesados (como o mercúrio), que não são resolvidos pelos controles sanitários. Há preocupação também com a falta de alternativas técnicas de saneamento de esgoto em áreas ribeirinhas e alagadas. Esta questão já surgiu como preocupação e foi debatida no Consea Municipal de Abaetetuba, mas não foi levada adiante. A água dos rios é usada para cozinha, higiene corporal, lavagem de roupa, louças, etc, além da pesca, lazer e transporte. Outro problema mencionado em Igarapé-Miri é o fato do lixo ficar próximo ao rio, sendo um fator a mais de contaminação da água.

3.1. Informações sobre os órgãos do poder público municipais em Abaetetuba

O município de Abaetetuba pertence à região do Baixo Tocantins, no nordeste paraense, com uma população em torno de 140 mil habitantes, sendo 41% rural, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010. É um pólo regional e a 7ª. maior cidade do Pará. Apesar de pelo seu número de habitantes poder ser considerado como urbanizado, ele tem um perfil predominantemente rural.

No que se refere à regulação sanitária, pela descrição das funções das secretarias na página da prefeitura, esta encontra-se dividida entre a Secretaria de Saúde (SESMAB) e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SEMAGRI).

Secretarias Municipais de Saúde e de Agricultura de Abaetetuba

Entre as funções da Secretaria Municipal de Saúde estabelecidas por lei municipal estão a fiscalização do cumprimento da legislação sanitária, incluindo mercados e feiras e “examinar as condições sanitárias das mercadorias e produtos colocados à venda nos mercados e feiras, autorizando sua inutilização ou interdição ao consumo quando deteriorado ou em condições anti-higiênicas” .

E entre as funções da Secretaria de Agricultura e Abastecimento encontra-se, no item XII - “Promover, em conjunto com a Secretaria de Saúde, a fiscalização sanitária dirigida a feiras, mercados, e matadouros existentes no Município”

As entrevistas indicam que o município não tem serviço de apoio técnico para o cadastro e concessão de licença sanitária aos empreendimentos, nem na secretaria de agricultura, nem na secretaria de saúde. Por exemplo, uma associação que procurou a prefeitura para regularizar uma padaria foi encaminhada para o setor de Endemias. A RDC 49/2013 não é conhecida pelas secretarias.

VISA Municipal de Abaetetuba, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde.

A equipe da VISA municipal conta com 4 pessoas: veterinário (coordenador), tecnóloga de alimentos e dois agentes sanitários. O Veterinário é um cargo comissionado (não efetivo). A equipe tem limitações de transporte e logística, assim como de espaço físico e internet. Dão cursos de boas práticas de fabricação para técnicos e produtores (alguns em parceria com o Sebrae).

Originalmente o SIM estava vinculado à secretaria de saúde, que funcionava dentro do matadouro, dado que por exigência legal o veterinário precisa estar acompanhando permanentemente o abate. Mas atualmente estão tentando estruturar o SIM no município.

Segundo informações da prefeitura, alguns anos atrás a VISA Municipal chegou a dar atestados sanitários (licenciamento) que permitiram a venda para a alimentação escolar. Há muitas casas de farinha no município, que estavam obtendo a autorização para venda através da VISA municipal, mas atualmente se considera que a atribuição deve ser de competência do SIM - Serviço de Inspeção Municipal, da Secretaria de Agricultura¹².

12 Pela divisão de atribuições a nível nacional o registro sanitário das casas de farinha pode ser atribuição do setor de saúde, através das VISAs municipais e poderia ser abrangido pela RDC 49/2013, consideradas em geral como

Não há na Visa Municipal um setor próprio para o registro e licenciamento sanitário, apesar da possibilidade legal de fazer este registro para um conjunto de produtos, entre eles a farinha de mandioca. Uma das associações que procurou a VISA para obter um registro de uma unidade de panificação foi enviada para o setor de “endemias” da visa municipal.

Atualmente, a VISA Municipal não realiza a regularização sanitária. Todos os esforços da equipe estão voltados para a fiscalização e controle dos batedores de açai no município, tendo em vista o controle da transmissão da doença de Chagas e o cumprimento do Decreto Estadual no. 326 de 20/01/2012. A exigência do branqueamento é uma das preocupações colocadas.

Perguntados sobre a existência de surtos ou problemas com doenças transmitidas por alimentos no município, disseram que a equipe de epidemiologia acompanha esta questão, em parceria com a VISA e que recentemente tiveram um pequeno surto de febre tifóide.

SIM – Serviço de Inspeção Municipal de Abaetetuba, vinculado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento: O município de Abaetetuba aprovou em 2006 uma lei que cria e regulamenta o SIM – Serviço de Inspeção Municipal (lei municipal no.2, de 16/06/2006, regulamentada pelo decreto municipal no. 52 de ago/2006)¹³, mas não efetivou sua implantação. O SIM funcionava junto ao matadouro, com veterinários contratados (nunca houve veterinários concursados).

A atual gestão da prefeitura de Abaetetuba nomeou um funcionário de carreira como coordenador do SIM (funcionário com formação de biólogo, mas contratado como agente administrativo). Mas não montou equipe e nem forneceu equipamentos (em especial veículo), o que inviabilizava seu funcionamento. A secretaria de agricultura tem lancha para o deslocamento, mas não está à disposição do SIM. Algumas comunidades ficam a oito horas de barco, dependendo da maré.

A efetiva implantação do SIM exige a contratação de uma equipe mínima, composta por veterinário, tecnólogo de alimentos, técnico agrícola, assistente social e pelo menos dois fiscais (consideram que o ideal seriam quatro, dois para o SIM-POA e dois para o SIM-POV. O município tem um veterinário contratado para o matadouro, mas que é obrigado a ficar permanentemente lá. Houve recentemente um conjunto de exigências do Ministério Público Estadual, que obrigaram a prefeitura a um conjunto de gastos com uma reforma no matadouro, tanto nas edificações quanto nos equipamentos¹⁴.

Em agosto de 2018 foi montada para o SIM uma equipe de duas pessoas comissionadas (além do coordenador), que elaborou um plano de trabalho focado especialmente no cadastramento dos batedores de açai, que existem em grande número no município. Foi realizado um cadastramento, iniciando pelos bairros mais distantes para o centro. Criaram um selo municipal para os batedores cadastrados (“açai especial”). Atualmente a equipe tem apenas duas pessoas, pois uma foi transferida para outro setor da prefeitura. O Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais vem pressionando pela implantação do SIM, através de demanda do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. A expectativa é de que o SIM possa permitir a comercialização no PAA e PNAE, incluindo as casas de farinha para o PAA. Foram citados como produtos com possibilidade e interesse no fornecimento: ovos, frangos abatidos e peixes de cativeiro. A prefeitura está financiando a implantação de casas de farinha dentro dos padrões exigidos pela legislação e há duas em funcionamento, mas que ainda não obtiveram o Selo de Inspeção Municipal. Exigem que as construções sejam de alvenaria, com ambiente fechado para não entrarem bichos. A prefeitura anterior doou materiais para a construção de agroindústrias e forneceu cursos de boas práticas. Há uma técnica comissionada na prefeitura que fornece estes cursos. Houve doações para a construção de 14 panificadoras (material para edificação, equipamentos e utensílios). A farinha de mandioca é outro produto muito solicitado pelas escolas, mas no momento não pode ser fornecido para o PAA porque as casas de farinha não são adequadas às exigências legais. A secretaria de agricultura está financiando a implantação de 30 casas de farinha seguindo as normas: mecanizadas e com a construção fechada. Por enquanto apenas duas estão implantadas e somente a partir daí vão passar a ter farinha fornecida para o PAA.

Segundo informações de técnicos da prefeitura, a Secretaria Municipal de Educação é quem gere as

atividades de baixo risco.

13 Não foi possível ter acesso a esta lei e ao decreto, pois a página da prefeitura está com algum problema

14 O site do Ministério Público Estadual do Pará traz notícias de ações fiscalizatórias em matadouros de vários municípios.

compras para o PNAE. Já o PAA é gerido pela Secretaria de Assistência Social. Nos dois programas, a assistência técnica é dada pela Secretaria de Agricultura. O PNAE tem parceria com a Vigilância Sanitária.

O açaí é um dos produtos principais da região e dos mais solicitados pelas escolas, com grande aceitação pelas crianças de todas as idades (de creches ao ensino médio). Mas por conta das preocupações com a doença de Chagas, uma série de cuidados foram tomados. Foi feita uma parceria com a VISA municipal e solicitaram que fossem feitas capacitações com os agricultores que vendem açaí para a alimentação escolar. Foram feitas visitas a todos os fornecedores de açaí e onde não estavam de acordo com as normas sanitárias solicitaram que fossem feitas as adequações. Na maioria delas a principal inadequação era não fazer o branqueamento, que necessita também de equipamentos, como o termômetro. Também as construções não seguiam as normas. Algumas associações se adequaram e outras estão utilizando a estrutura da COFRUTA (Cooperativa da Agricultura Familiar que tem agroindústria de polpas com registro no SIF) para fazer a entrega.

ADEPARÁ: tem um escritório regional em Abaetetuba, com uma equipe de 8 pessoas, incluindo veterinário e agrônomo. Não foram entrevistadas pessoas da equipe regional, mas as informações obtidas indicam que esta equipe não atende a emissão do selo para a produção artesanal, apenas encaminha para a Gerência de Produtos Artesanais em Belém.

MAPA – Ministério da Agricultura – Não tem escritório regional nem local em Abaetetuba. Para obtenção do SIF – Selo de Inspeção Federal é preciso se dirigir à Superintendência em Belém.

SEBRAE – Tem um escritório regional de Abaetetuba. Não apoia diretamente a obtenção de registro sanitário. Dá algum apoio para a gestão dos empreendimentos.

CONSEA Municipal – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. Abaetetuba já teve o Consea ativo, mas atualmente não está em funcionamento. Depende bastante da prefeitura para conseguir funcionar. Quando havia o Consea, não contava com a participação de pessoas da área de saúde e nem da VISA Municipal

Conselho de Desenvolvimento Rural – atualmente não está em funcionamento no município.

CAE – Conselho de Alimentação Escolar – está em funcionamento, mas envolvido com problemas de prestação de contas. Este conselho talvez pudesse ser um espaço para a resolução de problemas envolvendo as compras para a Alimentação Escolar.

3.2 Informações sobre os órgãos do poder público municipais - Igarapé-Miri

Igarapé-Miri se localiza na região do Baixo Tocantins, no nordeste paraense. Apresenta uma população de cerca de 58 mil habitantes, sendo 55% rural, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010. É vizinho a Abaetetuba.

Este município enfrenta há mais de 10 anos uma grande instabilidade político-institucional na prefeitura, com sucessivas destituições judiciais e trocas de prefeito, o que cria inúmeras dificuldades para o estabelecimento de ações e mesmo para a obtenção de informações junto aos gestores municipais, pela alta rotatividade.

O município executa o PAA e também as compras da Agricultura Familiar para o PNAE, mas não atinge o mínimo de 30%, conforme exigido pela legislação.

Secretaria Municipal de Saúde – A prefeitura tem uma equipe da VISA municipal, mas esta alega não ter condições de assumir a tarefa de registro sanitário. Segundo informações do secretário, a Secretaria Municipal teria 27 funcionários contratados, através do governo federal, mas não foram fornecidas informações mais detalhadas¹⁵.

Departamento de Agricultura – A atual administração extinguiu a Secretaria de Agricultura e a transformou em um Departamento vinculado à Secretaria de Meio Ambiente¹⁶. Em 2017 aprovaram uma lei para o SIM – Sistema de Inspeção Municipal, mas não foi implantado. A prefeitura não possui abatedouro municipal. Uma

15 Foi difícil o acesso à Secretaria de Saúde, que se mostrou bastante fechada a fornecer informações por telefone.

16 A página oficial da prefeitura não traz informações sobre a vinculação do departamento de agricultura e as informações dos entrevistados não coincidiram com relação à vinculação do Departamento de Agricultura. e outra é de que está vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (que não consta na página). O que fica evidente é a grande instabilidade institucional desta prefeitura.

das principais razões alegadas para a não implantação é ser considerada de custo alto para o município, pela exigência de uma equipe mínima, incluindo a contratação de veterinário, profissional que não consta no quadro de funcionários. Mesmo a internet é instável. Há dúvidas por parte da prefeitura sobre a divisão de atribuições entre o setor de agricultura e de saúde.

Uma das demandas para implantação do SIM vem do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, tendo em vista facilitar a comercialização para o PAA e o PNAE. O Conselho considerou o SIM importante por conta do açaí e de outras polpas como o cupuaçu. No entanto, há limitações legais para o SIM abranger as polpas de frutas.

Já houve tentativas de implantação de um consórcio de municípios para a implantação do SIM, mas esta iniciativa não avançou. Não tivemos acesso à lei do SIM. Há indicativos de que mesmo que se implante o SIM, haveria dificuldades de proceder o registro sanitário de toda a produção artesanal, pelo grande número de empreendimentos, dispersos pela zona rural. Uma das dificuldades apontadas para a legalização sanitária dos empreendimentos é a falta de tecnologia para a implantação de fossas sanitárias (uma das exigências) em áreas de várzea, por serem inundáveis.

Secretaria do Meio Ambiente - Pelas informações de outros entrevistados, a Secretaria de Meio Ambiente é a que é mais estruturada, pelas exigências do CAR. Tem um engenheiro agrônomo e oito técnicos agrícolas, mas se ocupam principalmente do CAR – Cadastro Ambiental Rural, que é obrigatório. Não tem veículos, apenas tratores e máquinas pesadas. Faltam lanchas para o deslocamento. Segundo um dos entrevistados, o Departamento de Agricultura teria um quadro grande de profissionais concursados (em torno de 30), mas não há funcionários que acompanhem as chamadas públicas para a Alimentação Escolar.

EMATER-PA – Escritório de Igarapé-Miri – a Emater tem uma equipe composta por dois técnicos em agropecuária, mantida exclusivamente pelo governo do estado. Tem assento no Conselho de Desenvolvimento Rural e atua em parceria com associações. A Emater já teve técnicos e funcionários cedidos pela prefeitura, mas a instabilidade político-institucional da prefeitura tem dificultado parcerias e estabelecimento de termos de cooperação técnica. Há uma atuação forte da Emater com o PRONAF. E a falta de técnicos permite um acompanhamento mais próximo das chamadas públicas para a Alimentação Escolar.

SEBRAE – Tem escritório no município, mas não foi possível entrevistar nenhum dos técnicos. As informações obtidas indicam que a equipe do Sebrae não tem ninguém que atenda a questão sanitária.

ADEPARÁ – A Adepará tem um escritório local em Igarapé-Miri, com a presença de um único funcionário, que percorre o município com uma moto e tem como principal atribuição a defesa sanitária voltada para a exportação de alimentos (febre aftosa, mosca carambola, peste suína).

Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – existe no município e é ativo, buscando fazer uma intermediação, com a prefeitura, das demandas das associações e cooperativas extrativistas e da agricultura familiar. Através deste Conselho estão sendo trabalhadas as chamadas públicas para a Alimentação Escolar (PAA e PNAE). Dado o quadro de instabilidade institucional da prefeitura (com as constantes mudanças de prefeito) o conselho parece ter um papel importante.

Alimentação Escolar – PNAE E PAA - Existe no município um interesse de associações em participar das chamadas públicas para a alimentação escolar e percebe-se que boa parte dos produtos comprados vêm de fora do município. Há cooperativas da agricultura familiar no município que atenderam à chamada pública, uma delas no valor de R\$ 500 mil, fornecendo diversos produtos como ovos, banana, farinha de mandioca, recolhendo de várias famílias produtoras. No início houve maior facilidade para aceitação de produtos sem o registro sanitário, mas nos últimos anos a tendência tem sido exigir um maior cumprimento de todas as normas legais, embora não tenha havido nenhum problema de saúde com o fornecimento de alimentos para a alimentação escolar. Segundo informação (que precisaria ser confirmada), a maior parte dos produtos fornecidos para a alimentação escolar vem do Ceasa de Belém.

4 4. DIAGNÓSTICO DA REGULAÇÃO SANITÁRIA NOS MUNICÍPIO DE SANTARÉM

O município de Santarém tem uma população expressiva, de cerca de 300 mil habitantes, mas mantendo alguma importância da população rural, que totaliza 27% do total, segundo o censo demográfico de 2010. O fato da cidade de Santarém ser de maior porte (é a terceira com maior população do estado) e com presença mais forte de setores industriais de produção, incluindo produtores rurais vindos do sul do país para a produção de soja em moldes agroindustriais, com elevado uso de maquinárias e insumos químicos,

parece tornar muito mais difícil a valorização da cultura alimentar local e o questionamento da inadequação das normas sanitárias às pequenas escalas de produção.

A legislação sanitária dificulta as iniciativas de agregação de valor aos produtos tanto por parte de associações e cooperativas, pois coloca exigências de investimento acima das possibilidades da grande maioria das associações. Coloca ademais custos (em exames, renovação de licenças, pagamento de responsável técnico) que inviabilizam a produção em menores escalas, favorecendo indústrias de maior porte.

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2017, o município de Santarém tem cerca de 7.380 estabelecimentos agropecuários, com uma diferença de perfil entre as regiões de terra firme e as regiões ribeirinhas e de várzea. Há também uma diferença interna na agricultura familiar, entre famílias vindas do Sul do Brasil e famílias originárias da Amazônia ou que migraram há mais tempo (como famílias de origem nordestina). As áreas de várzea têm produção agrícola concentrada em alguns períodos do ano e o processamento pode ser ainda mais importante para a conservação dos produtos.

Segundo os dados do Censo Agropecuário 2017 (que não permite distinguir entre várzea e terra firme), a mandioca destaca-se como produto presente no maior número de estabelecimentos, seguida pelas pequenas criações (galinhas, outras aves, suínos). A criação de gado bovino tem também importância. E aparecem como importantes frutas e legumes, como melancia, abóbora, banana, açaí, laranja, cupuaçu. A produção de soja está presente em 34 estabelecimentos agropecuários, com área média de cerca de 300 ha, bastante acima da área média geral dos estabelecimentos rurais no município, que é de 24,5 hectares.

Quadro 2: Produtos produzidos pelo maior número de estabelecimentos agropecuários em Santarém

Produtos	No. Estabelecimentos
Mandioca	5.270,0
Galináceos	4.811,0
Bovinos	1.262,0
Milho	967,0
Patos, gansos, marrecos, perdizes e faisões	843,0
Suínos	827,0
Melancia	643,0
Abóbora, moranga, gerimum	477,0
Banana	331,0
Pimenta do Reino	274,0
Feijão Verde	255,0
Açaí	209,0
Laranja	116,0
Cupuaçu	94,0

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2017

Os dados do Censo Agropecuário referentes às agroindústrias rurais - que conforme classificação do IBGE, que são aquelas existentes nos estabelecimentos agropecuários - indicam um número expressivo de unidades de produção de farinha de mandioca (4,5 mil), presentes em cerca de 60% dos estabelecimentos rurais. (Quadro 2) A goma de tapioca é a segunda com maior número de produtores. As polpas e sucos de fruta vêm em seguida em número de estabelecimentos com agroindústrias rurais.

Quadro 3: Agroindústrias rurais presentes no maior número de estabelecimentos em Santarém:

Agroindustria rural	No. estabelecimentos
Farinha de mandioca	4627
Goma ou tapioca	283
Polpa de frutas	140
Carvão Vegetal	86
Sucos de frutas	75
Queijo e requeijão	43
Doces e geléias	32
Óleos vegetais	13
Outros produtos	148

Fonte: Censo Agropecuário 2017

Há no município de Santarém e nos municípios vizinhos - Belterra e Mojuí dos Campos - associações de agricultores e agricultoras familiares que buscam comercializar um conjunto de produtos, que incluem hortaliças, frutas e polpas, mandioca e derivados (farinha, beiju de tapioca, carimã, goma); óleos de copaíba e andiroba; castanhas de caju e do Pará, mel de abelhas (apis e abelhas sem ferrão). Há feiras da Agricultura Familiar organizadas no município pelo STTR, que buscam melhores canais para a comercialização. Há professores da universidade acompanhando. Foi mencionada uma demanda da massa de macaxeira para panificação, mas a fiscalização tem exigido das panificadoras que comprem de fornecedores legalizados. Haveria ainda a expectativa de regularização da criação e abate de pequenos animais com potencial de venda, como galinhas e ovos, mas também ovinos, caprinos, suínos. As frutas são vendidas in natura, há grande diversidade, mas o processamento faz falta para evitar as perdas. Ao que parece, em todos estes casos há uma grande dificuldade de obtenção de licença sanitária por parte dos empreendimentos da agricultura familiar e de populações extrativistas.

Há associações construindo agroindústrias - com recursos próprios ou com ajuda de projetos - e buscando a regularização sanitária, tendo em vista tanto ao mercado institucional quanto a supermercados e outros mercados formalizados. Mas apenas algumas poucas organizações com maior apoio externo (recursos e assistência técnica) têm conseguido se regularizar, pelos custos e dificuldades envolvidas, mesmo assim algumas vezes com processos que demoram vários anos e exigem múltiplos investimentos em obras e equipamentos.

Segundo entrevistados, há atualmente em Santarém seis indústrias de polpas com Inspeção Federal e cerca de 20 com certificação pela ADEPARÁ. Houve informações de que há cooperativas que conseguiram o selo de inspeção estadual, através da ADEPARÁ, mas não pudemos confirmar esta informação¹⁷. A Delegacia Regional do MAPA acompanha algumas tentativas de legalização de agroindústrias da agricultura familiar. Há em Santarém a COPRUSAN - Cooperativa dos Produtores Rurais de Santarém, uma cooperativa de maior porte que conseguiu o Selo de Inspeção Federal para uma agroindústria de polpas de frutas. Esta agroindústria havia sido construída com recursos a fundo perdido por uma associação. O processo para conseguir a certificação sanitária foi bastante longo, levou mais de sete anos. Necessitou um grande investimento, tanto em recursos monetários quanto em esforços da direção da cooperativa. Para conseguir a certificação precisaram contratar uma empresa especializada para fazer as reformas e adaptações exigidas e para encaminhar a papelada junto ao MAPA, tendo gasto em 2015 cerca de R\$ 55 mil, sendo mais da metade para as reformas e R\$25 mil para o pagamento da empresa. Arriscaram este gasto porque conseguiram atender de imediato a uma chamada pública do PNAE no valor de R\$ 500 mil, que permitiu pagar os custos. Atualmente a Coprusan possui certificação que permite a venda de 18 tipos de polpas de frutas, além de três tipos de açaí (grosso, médio e fino). Tem cerca de 200 associados (há bastante rotatividade) e possui DAP jurídica. A agroindústria fica localizada na cidade e os associados trazem (quando é menor quantidade) ou a cooperativa busca quando é maior quantidade de produção. Esta cooperativa é uma das únicas que tem conseguido comercializar para as compras institucionais, com vendas para o PNAE, PAA e 8º Batalhão do Exército em Santarém. Mas está voltada também para outros mercados, comercializando para supermercados em oito municípios da região do baixo amazonas e para o hospital municipal, inclusive pela preocupação com a instabilidade dos mercados institucionais. A Coprusan serve também de canal de processamento para outras associações que não possuem agroindústrias legalizadas e querem vender polpas de frutas ao mercado institucional.

O exemplo da COPRUSAN chama a atenção por diferentes razões. Uma primeira porque é uma exceção que confirma a dificuldade de acesso ao registro sanitário para a grande maioria das associações e empreendimentos de menor porte, apontando como as exigências sanitárias, apesar de se abrigarem sob justificativas de defesa dos consumidores, podem estar servindo como reservas de mercado para indústrias de maior porte, que se apropriam dos mercados de maior valor agregado. Mostra também a importância que podem ter os mercados institucionais no apoio a iniciativas locais e que pode se desdobrar no atendimento a outros mercados. Ao mesmo tempo, o fato de alguma associação ou cooperativa de agricultores familiares ter conseguido a certificação sanitária pode favorecer a exclusão das demais, por ser apontado como um exemplo de que as normas sanitárias são possíveis e que falta competência para acessá-las. E que na medida

17 Nas informações oficiais no site da Adepará não consta nenhum estabelecimento cadastrado em Santarém, mas não encontramos na página o cadastro de produtos de origem vegetal

em que alguns empreendimentos se adequam à legislação sanitária e conseguem se legalizar, aumentam as fiscalizações e apreensões sobre quem não está regularizado. Inclusive por pressões daqueles que estão legalizados, que têm maiores custos e buscam garantir seus mercados. Na fala de um entrevistado: enquanto não tem ninguém legalizado a repressão tende a ser menor, quando alguém se legaliza começa a haver maior pressão para que se exclua do mercado os produtores informais.

Para além das dificuldades com a certificação sanitária, as associações de agricultores familiares enfrentam dificuldades com exigências fiscais, exigências de mudanças nos estatutos ou a formação de cooperativas. E com a legislação ambiental, também de difícil acesso para estas organizações. Há uma sobreposição de exigências e de fiscalizações (sanitárias, ambientais, fiscais) que necessitaria ser simplificada como medida de inclusão produtiva. A adequação à lei sanitária, para ser viável economicamente, acaba levando a aumentos de escala na produção, se aproximando da produção industrial, concentrando a produção de resíduos e aumentando o impacto ambiental. A necessidade de maiores escalas também exige uma maior concentração das unidades de processamento, aumentando as distâncias dos locais de produção, encarecendo e dificultando o transporte da matéria prima.

O município de Santarém tem a lei do SIM-POA – Serviço de Inspeção Municipal de Produtos de Origem Animal aprovada desde 2009¹⁸, tendo sofrido alterações em 2011 e posteriormente em 2018, com a lei municipal no. 20.438, de 21/06/2018¹⁹, atualmente em vigor. Segundo notícia de jornal²⁰, até 2017 o SIM-POA havia cadastrado seis empresas e indústrias. Em dois anos (2017 e 2018) foram registradas no SIM-POA mais cinco empresas, totalizando 11 empresas: cinco frigoríficos de abate de bovídeos, um abatedouro de aves, uma usina de leite e derivados, uma granja processadora de ovos e três unidades de beneficiamento (carnes, aves e pescados).

Segundo o disposto na lei federal, a lei municipal exige fiscalização de todos os produtos de origem animal para circulação dentro do município, abrangendo animais (gado, cabras, coelhos, rãs, porcos, aves), pescados, leite, ovos, mel. Reafirma a lei federal, que prevê que os estabelecimentos com SIE ou SIF não precisam do SIM. O SIM-POA fica vinculado à Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca, que é responsável pela fiscalização nos locais de produção e nos entrepostos. A fiscalização no comércio fica ao encargo da VISA municipal. Define que a fiscalização será feita com base nas definições das leis federais definidas pelo MAPA (o RIISPOA).

Segundo informações da secretaria de agricultura de Santarém, uma das motivações para a estruturação do SIM-POA em 2009 foram as pressões do Ministério Público Estadual em relação aos matadouros municipais, no sentido de adequar as instalações às exigências da legislação sanitária e ambiental. Assim, a lei de 2009 era voltada principalmente para os abatedouros e foi posteriormente modificada para abranger outras atividades. Atualmente Santarém tem o SIM-POA implementado, com equipe composta por veterinário e agentes de inspeção, que acompanham diariamente os frigoríficos e periodicamente laticínios, produtores de ovos, abatedouros de aves, entrepostos de pescado. Há vários estabelecimentos registrados no SIM e um combate a “produções clandestinas”. As fiscalizações são feitas em parceria com a VISA municipal. As entrevistas indicam que há por parte dos poderes municipais uma visão bastante depreciativa dos produtos produzidos de forma mais artesanal, percebidos como “rústicos” e “rudimentares”, sem segurança do alimento. E há pouca ou nenhuma preocupação com a valorização ou proteção das produções advindas da agricultura familiar e de populações extrativistas.

O PNAE de Santarém só conseguiu atingir os 30% da agricultura familiar quando houve a regularização sanitária de cooperativas para a venda de polpas de frutas. Antes disso, eram comercializadas apenas hortaliças, farinhas, frutas in natura e não se conseguia chegar aos 30%. Mas não conseguem ainda inserir produtos de origem animal (carnes, pescados, aves, ovos, leite e derivados).

Em junho/2018 foi feita uma lei municipal para estabelecer o SIM POV – Selo de Inspeção Municipal de

18 Lei municipal nº 18.333 de 14/12/2009

19 Disponível em:

http://www.agenciasantarem.com.br/midias/anexos/261_lei_n_20438_21jun2018_simpoa.pdf

20 Médicos veterinários e agentes de inspeção municipal passam por capacitação em Santarém - <https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2018/11/21/medicos-veterinarios-e-agentes-de-inspecao-municipal-passam-por-capacitacao-em-santarem.ghtml> Consulta em mai/2019

Produtos de Origem Vegetal, a lei municipal N° 20.439/ 2018²¹, regulamentada pelo decreto municipal 232/2018²². Fica também vinculado à Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca. A equipe está sendo estruturada. Em parte a demanda pela organização do SIM-POV no município partiu do STTR, que sentia a necessidade de ter o Selo de Inspeção para expandir a venda para tanto o mercado institucional e também para supermercados e para outros municípios e estados. Outra motivação para a formalização das vendas pelas associações da agricultura familiar foi a necessidade de nota fiscal para a comprovação da atividade rural para acesso à aposentadoria rural. Outra motivação alegada para a criação do SIM-POV foi a tentativa de barrar a entrada de produtos vegetais vindos de fora do município.

Segundo as entrevistas, as legislações para o Serviço de Inspeção Municipal foram discutidas por mais de três anos no Grupo de Trabalho da cadeia produtiva de hortigranjeiros e mandioca, dentro do Grupo de Gestão Integrada para o Desenvolvimento Regional Sustentável da microrregião de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos (GGI/DRS)²³. Estavam presentes nas discussões diversas instituições: Emater, secretarias municipais dos três municípios (Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos), Adepará, MAPA, Associações e Cooperativas, Sindicatos de Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais-STTR e Sindicato Patronal. Fizeram várias minutas, o diálogo não foi fácil e o resultado não foi considerado muito satisfatório pelos trabalhadores rurais. A presença de técnicos do MAPA nas discussões parece ter influenciado para que a lei municipal se aproximasse muito da lei federal e que as tentativas de simplificação da lei esbarravam em argumentos técnicos defendendo os parâmetros da lei federal. A lei do SIM-POA de Santarém não faz nenhuma referência a escalas de produção, ou seja, trata igualmente grandes, médios, pequenos e micro produtores. Também não faz referência à lei dos Produtos Artesanais do Estado do Pará.

Segundo a mesma notícia de jornal citada anteriormente²⁴, antes da Instituição da lei do Simpov em Santarém não havia uma lei que regulamentasse o Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, que pudesse atender as demandas das indústrias, principalmente as que comercializam polpas de frutas e também alguns derivados que são preparados, manipulados e comercializados em feiras e mercados do município. Após a instituição do Simpov, fica estabelecida “a obrigatoriedade da prévia inspeção e fiscalização dos produtos de origem vegetal, comestíveis e não comestíveis no município”. Ou seja, serão sujeitos a fiscalização produtos e subprodutos de origem vegetal, frutas, polpas, cereais, verduras, raízes, tubérculos, legumes e outros produtos de origem vegetal, mesmo aqueles in natura. A responsabilidade por esta fiscalização é da equipe do Simpov, vinculada à Semap – Secretaria municipal de agricultura e pesca.

Com o SIM-POV de Santarém, vão passar a ser exigidas guias para produtos vegetais. Os entrevistados relatam que as apreensões e fiscalizações têm se tornado cada vez mais frequentes, em especial de 2017 para cá e são feitas em ônibus e embarcações que chegam do interior para as feiras e mercados. Os

21 Lei N° 20.439, de 21 de Junho de 2018 – Insitui o Serviço de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Vegetal. Disponível em: http://www.agenciasantarem.com.br/midias/anexos/262_lei_n_20439_21jun2018_institui_o_servico_de_inspecao_industrial_e_sanitaria_de_produtos_de_origem_vegetal_no_mun_stm.pdf Consulta em maio/2019

22 Decreto Municipal 232-GAP/PMS de 10/09/2018- Regulamenta a Lei N° 20.439/2018, que Institui o S.I.M.P.O.V. no Município de Santarém. Disponível em: http://www.agenciasantarem.com.br/midias/anexos/362_decreto_n_232_2018_gap_pms_de_10_de_setembro_de_2018.pdf

23 O GGI é coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Tecnologia (Semdec) e congrega cerca de 80 instituições: entidades de classe, órgãos federais, estaduais e municipais (como as secretarias do Município e do Estado, EMBRAPA, EMATER), cooperativas, associações comerciais, sindicatos (incluindo o STTR), bancos oficiais de fomento ao crédito, entidades do setor produtivo local, instituições de ensino superior (UFOPA e IFPA). Realiza reuniões periódicas que compartilham experiências exitosas e buscando soluções práticas para as principais questões que impossibilitam o desenvolvimento sustentável nas mais variadas áreas. O GGI se organiza por cadeias produtivas, que compoem grupos de trabalho. Cadeia urbanas: comércio, serviços, turismo, setor imobiliário, a indústria de panificação, indústria de cerâmica. Cadeias rural: agropecuária, hortifrutigranjeiros e mandioca, piscicultura e avicultura, plantas ornamentais, produtos orgânicos e fitoterápicos.

24 Médicos veterinários e agentes de inspeção municipal passam por capacitação em Santarém - <https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2018/11/21/medicos-veterinarios-e-agentes-de-inspecao-municipal-passam-por-capacitacao-em-santarem.ghtml> Consulta em mai/2019

municípios vizinhos de Belterra e Mojuí dos Campos têm em Santarém um importante mercado para venda da produção e talvez estejam sendo ainda mais afetados pelas fiscalizações e apreensões em Santarém, por serem de outro município. Mojuí aprovou a lei do SIM, mas não efetivou a equipe, por ser considerado um custo alto para um município de pequeno porte. Belterra não tem lei do SIM aprovada²⁵.

Um destaque a ser feito é para uma possível ameaça à produção e comercialização das farinhas de mandioca, ao que parece importantes na segurança alimentar e nutricional da população do município dada a expressiva presença de casas de farinha artesanais, que processam o alimento para o consumo familiar e para a venda do excedente nos mercados locais. Segundo os dados do censo agropecuário citados anteriormente passa de 4 mil o número de casas de farinha nas zonas rurais. As entrevistas indicam um potencial de ampliação da produção existente caso houvesse maiores oportunidades de comercialização, como vendas para a alimentação escolar ou para outras regiões e estados. No entanto, as exigências da legislação sanitária para a farinha de mandioca são inacessíveis para a grande maioria destas produções, por exigirem padrões industriais de produção. Assim, uma perseguição à comercialização de farinhas não certificadas no município pode ameaçar uma fonte de renda e um patrimônio alimentar importantes. Percebe-se por parte dos responsáveis pela inspeção sanitária uma visão depreciativa das casas de farinha tradicionais, consideradas como atrasadas e pouco higiênicas. A grande diversidade de farinhas, ao invés de ser considerada uma riqueza cultural é negativa, como “falta de padrão”.

Algumas associações tiveram a informação de que para vender farinha para fora do Pará precisariam ainda do aval do MAPA, informação que precisaria ser verificada porque as exigências para as farinhas são diferentes daquelas para os produtos de origem animal (e também diferentes daquelas para as polpas de frutas). E pode estar havendo uma superposição de certificações. Alguns entrevistados disseram que a ADEPARÁ pode fornecer o licenciamento, mas a VISA precisa analisar todo o processo e fiscalizar. Foi observado que há diferentes interpretações da legislação sanitária, mesmo entre técnicos do mesmo órgão, o que indica uma margem de interpretação da lei que pode permitir o uso do “princípio da razoabilidade” conforme previsto na constituição. Há fiscais com postura mais orientadora, que compreendem e contextualizam situação dos produtores e produtoras.

Existem no município associações e cooperativas da agricultura familiar e agroextrativista que comercializam para o PAA e o PNAE, mas têm conseguido vender apenas vegetais in natura, pois têm muita dificuldade para obter o registro sanitário para os produtos de origem animal, como galinha caipira, ovos e peixes. E mesmo a venda de vegetais in natura pode começar a ser ameaçada pelas exigências do SIM-POV.

4.1. Informações sobre os órgãos do poder público municipais - Santarém

Em Santarém existe o Serviço de Inspeção Municipal de Santarém (SIM), vinculado à Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca (Semap).

Conselhos - Santarém chegou a ter Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ativo em prefeituras anteriores, mas atualmente esta desativado.

GGI/DRS - Grupo de Gestão Integrada para o Desenvolvimento Regional Sustentável da microrregião de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos. Foi criado em 2013. Seus objetivos e o perfil dos participantes parecem ser prioritariamente focados em negócios de maior porte, na atração de investimentos externos de grande porte e na promoção do agronegócio²⁶. Mas parecem ter passado pelo GGI temas como o PAA e o PNAE, apoio à organização das cooperativas, viveiro de mandioca (IFPA), indústria de fécula.

EMATER: Já houve na Emater de Santarém técnicos que acompanharam a legalização sanitária. Há um técnico atualmente alocado em Mojuí dos Campos que dá assistência a esta questão, tentando atender demandas que chegam, sendo várias de pessoas físicas. Há demandas para polpas de fruta, farinha, abate de pequenos animais, hortaliças desidratadas. A Emater prioriza o apoio aos estabelecimentos que considera

25 Faltaram informações sobre as possibilidades de estabelecimento de um consórcio entre os três municípios para a certificação sanitária..

26 Por exemplo, as preocupações com avicultura se voltam para a necessidade de financiamento de galpões para 30 mil aves, mas não tocam na existência de uma produção descentralizada de aves Ver: <https://oimpacto.com.br/2017/06/29/rose-fonseca-fala-sobre-o-grupo-de-gestao-integrada/>

mais promissores e que já adequaram suas estruturas físicas ao exigido pela legislação.

MAPA: O Ministério da Agricultura tem uma unidade técnica em Santarém²⁷, responsável por ações de defesa sanitária, inspeção de viveiros de mudas, agroindústrias de insumos. A equipe deveria ser composta por quatro fiscais: dois veterinários e dois agrônomos contratados. No entanto, está atualmente sem veterinário, pois um saiu e o outro está de licença. Esperam um novo concurso para reposição da equipe²⁸. Esta equipe de Santarém está autorizada a realizar todo o processo de registro sanitário da área vegetal, incluindo as unidades de processamento de polpas de frutas: orientam o responsável técnico para seguir a legislação, encaminham o processo e fazem depois as vistorias. Já no caso do SIF para produtos de origem animal, o processo é encaminhado para Belém.

O técnico do MAPA entrevistado considera que não deve haver diferenciação entre escalas na regulamentação sanitária e que a lei deveria ser a mesma para grande e pequena escala, por questões de saúde da população. Não considera que há dificuldades legais para o licenciamento, já que alguns pequenos empreendimentos conseguem se legalizar. Considera o maior problema o desconhecimento do processo e a falta empreendedorismo. A obra tem que ter planta, análise de resíduos, seguir a parte ambiental, tratamento de efluentes, fazer as análises laboratoriais, etc.

ADEPARÁ – tem escritório regional em Santarém, com veterinários e agrônomos contratados autorizados para conceder os registros sanitários. Mais de um entrevistado observou que há por parte de alguns técnicos da Adepará uma maior sensibilidade e empenho do que os fiscais do MAPA na busca da regularização sanitária e de levar em conta a realidade local. A comunicação é mais fácil, porque conhecem mais a realidade e têm um olhar mais cultural na inspeção²⁹. Mesmo assim, a atuação é limitada pelas exigências da legislação. Em alguns casos a EMATER apoia estabelecimentos para obter o registro. De uma forma geral as normas são de muito difícil acesso para a grande maioria das associações. Alguns entrevistados consideram que o selo artesanal (concedido pela ADEPARÁ) é mais acessível, por ter exigências menores com relação à estrutura, algumas isenções de taxas, dispensa licença ambiental, dispensa a contratação de responsável técnico. Por exemplo, entrevistados indicaram que a adequação de uma casa de farinha exige investimentos acima de R\$ 50 mil. Houve observações de que para a obtenção do selo artesanal há interpretações diferentes da lei entre os técnicos da ADEPARÁ de Santarém e de Belém, o que exige sucessivas obras e dificulta o licenciamento. Na última transição do governo do estado a coordenação em Belém paralisou os trabalhos por um período.

VISA Municipal - As chamadas públicas para o PAA e PNAE, para vários produtos, solicitam o alvará sanitário emitido pela Visa, que em alguns casos é suficiente e em outros (como nas polpas de fruta) precisam ser acrescidos dos Selos de Inspeção (federal, estadual ou municipal). Nos estabelecimentos produtores, há múltiplas fiscalizações e vistorias: VISA fiscaliza mais o ambiente externo (tratamento dos resíduos e da água), MAPA fiscaliza área interna.

SEBRAE – está presente em Santarém e dá algum apoio pontual à questão sanitária, em especial através de cursos de manipulação e na arte para embalagens.

Estrutura Laboratorial: Santarém tem apenas laboratórios particulares de análise para água e alimentos. A Universidade ainda não tem laboratório de bromatologia. No estado do Pará, apenas em Belém há laboratórios credenciados pelo MAPA, sendo que para algumas análises é preciso enviar a outros estados.

27 No estado do Pará há apenas duas unidades técnicas regionais com equipes (para além da superintendência em Belém): uma em Santarém e outra em Marabá.

28 Há ainda fiscais do MAPA alocados nos dois frigoríficos com SIF em Santarém, um de bovinos e um de frangos.

29 Vale observar que há um preceito constitucional citado pela RDC 49/ 2013, que é o da “razoabilidade” que pode traduzir a ação destes técnicos. Ver parte que fala da RDC 49.

5 5. INFORMAÇÕES SOBRE A REGULAÇÃO SANITÁRIA E A INCLUSÃO PRODUTIVA NO ESTADO DO PARÁ

5.1. Exemplos de exclusão sanitária – as farinhas de mandioca, o açaí e os produtos de origem animal

A título de exemplo, detalhamos aqui alguns produtos que se destacam pela sua importância nos três municípios investigados e cuja comercialização vem sendo progressivamente ameaçada por complexos emaranhados legais que julgam e classificam as formas de produção e os próprios produtos segundo critérios industriais de produção e que, caso aplicados em sua totalidade, podem levar a uma eliminação das formas artesanais de produção, podendo inviabilizar a sua produção por agricultores familiares e populações extrativistas ou então levar a uma maior concentração dos mercados (diminuindo suas possibilidades de negociação de preço e sua autonomia) e a uma maior subordinação destes setores à grande indústria ou grandes atravessadores, ameaçando sua segurança alimentar e nutricional. Ameaçam o fortalecimento de formas de produção agroecológica e mais diversificada. Podem resultar numa maior padronização de hábitos alimentares, diminuição da agrobiodiversidade, em na diminuição da oferta, para a população, de produtos mais frescos, menos industrializados e mais naturais (com menor uso de insumos químicos).

5.1.1. O caso da mandioca e derivados

Nos três municípios investigados há uma forte e expressiva presença de casas de farinha, com o processamento da mandioca e derivados, que tem encontrado dificuldades crescentes de inserção nos mercados institucionais.

Nos três municípios investigados o registro sanitário das casas de farinha está sendo atribuído ao setor de agricultura (SIM e ADEPARÁ), embora a nível nacional o registro sanitário das casas de farinha deveria ser atribuição do setor de saúde, através das VISAs municipais, podendo ser abrangidas pela RDC 49/2013 e consideradas como atividades de baixo risco. A legislação para as farinhas não diferencia entre os níveis municipal, estadual e federal, ou seja, o alvará municipal deveria permitir vender mesmo para outros estados. Talvez a vinculação das casas de farinha ao setor de agricultura esteja relacionada com o fato da mandioca e derivados estarem abarcados pela “Lei Estadual dos Produtos Artesanais” (lei estadual Nº 7.565/ 2011), que abrange também outros derivados. Assim como as leis federais, apesar de se dizer voltada para produtos artesanais, esta legislação desconsidera os conhecimentos e as formas de processamento existentes e estabelece parâmetros industriais, exigindo a transformação das casas de farinha em pequenas indústrias e estigmatizando as casas de farinha tradicionais.

Apesar da elaboração de farinha de mandioca ser uma tecnologia milenar e sem associação a surtos alimentares, as legislações sanitárias não reconhecem as instalações tradicionais utilizadas para a sua fabricação, que seguem com presença expressiva nos municípios incluídos no diagnóstico e, ao que tudo indica, na região amazônica de uma forma geral. Há uma grande diversidade de tipos de farinha³⁰: amarela, branca, puba, etc. E uma forte identidade cultural, com preferências locais marcadas e modos de preparo específicos: Em Igarapé-Miri, por exemplo, a farinha puba parece ser a mais apreciada. Há uma comercialização informal forte. E há outros produtos associados à produção de farinha, como a goma (tapioca), o tucupi, os diferentes beijos, todos também vendidos em feiras.

Vale observar que desde a implementação das políticas de registro de bens culturais pelo Instituto do Patrimônio Histórico Nacional - IPHAN, a mandioca e seus derivados foram identificados como emblemáticos da pluralidade cultural brasileira e parte de “sistemas culinários que produzem e reforçam identidades culturais”. O Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular, vinculado ao Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico Nacional, realizou um inventário sobre “os diferentes modos de fazer relacionados aos sistemas culinários a partir dos elementos mandioca e feijão”, no qual a farinha de mandioca aparece com destaque (PINTO, 2005). Embora não tenham sido diretamente objetos de patrimonialização, a mandioca e seus derivados estão presentes em vários dos bens registrados pelo IPHAN. Por exemplo, no livro das

30 Provavelmente associada a uma forte agrobiodiversidade de variedades de mandioca (incluindo as macaxeiras), conforme indicam estudos de etnoconhecimento, como por exemplo Lima et al (2013).

Celebrações, estão presentes nas “farofadas” da Festa do Divino de Pirenópolis e no pato no tucupi e na maniçoba do Almoço do Círio de Nazaré. No Ritual Yaokwa (do povo indígena Enawene Nawe), a colheita da mandioca marca o início do ciclo de rituais e seus derivados estão presentes nos banquetes festivos. No Livro dos Saberes, a mandioca aparece como elemento central e estruturante do “Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro”, que abrange “um conjunto de conhecimentos, tecnologias, instrumentos e artefatos implicados no cultivo, transformação e consumo de alimentos”³¹.

No entanto, as normas sanitárias não reconhecem as formas de fazer tradicionais. Normas gerais estabelecidas tanto nas “Boas Práticas de Fabricação” para estabelecimentos produtores e industrializadores de alimentos (da ANVISA e do MAPA), quanto nas “Boas Práticas de Produção e Prestação de Serviços na área de alimentos”, da ANVISA (baseadas em legislações internacionais) exigem que os utensílios e as superfícies nos quais são manipulados e servidos os alimentos devem ser “lisos e não porosos”, para facilitar a “higienização” (muitas vezes entendida como “esterilização”). E levar à interdição de um conjunto de equipamentos, utensílios e embalagens construídos com materiais disponíveis nas regiões, incluindo todos confeccionados em madeira e com fibras da flora local cestárias (tipitis, peneiras, paneiros, etc.)

As edificações das casas de farinha tradicionais são estigmatizadas como “inadequadas”, “sujas”, “atrasadas”, “impróprias”. O inventário feito pelo IPHAN registra que:

“As casas de farinha [ou retiros, como são chamadas no Pará] são muito simples. São pequenas construções de forma retangular, cobertas com telhado de palha trançada, sustentado por estacas de madeira, abertas de todos os lados [sem paredes] e com chão de terra batida. Os equipamentos, muito rústicos, são praticamente os mesmos utilizados pelas comunidades indígenas antes da chegada dos colonizadores (Pinto, 2005, p. 292).”

E o mesmo inventário observa, no caso do Pará, o contraste entre a simplicidade dos retiros e a sofisticação das farinhas, no que diz respeito à variedade de tipos, à diversidade de sabores e aos saberes e habilidades exigidos para uma produção de qualidade. Mas estes saberes e esta qualidade não são reconhecidos pelas normas sanitárias. Ao invés de considerar a grande diversidade de tipos de farinha, que podem variar de família para família, como uma grande riqueza cultural e que nas feiras permitiria aos consumidores escolher (e até provar) aquela que mais lhe apraz, na lógica industrial isso é considerado um problema, como “falta de padrão”, lembrando que a padronização é uma característica importante para as indústrias alimentares e produções em grande escala.

E embora a farinha de mandioca seja considerada um produto de baixo risco, para o qual não é necessário registro, ela exige a legalização da “fábrica”, o que implica em várias alterações nas casas de farinha, levando à sua desconfiguração. Vale ressaltar que o conjunto de exigências colocado pelas normas sanitárias, além de excluir do mercado formal os produtores que não se adequam, interfere num conjunto de referências culturais associadas tanto às casas de farinha quanto aos mercados e feiras, considerados “importantes espaços de sociabilidade e de trocas afetivas, expressando hábitos culturais característicos de cada região”.

Assim, enquanto a regulação sanitária carrega uma percepção da existência de um amplo conjunto de riscos higiênico-sanitários as populações locais, que consomem estes produtos há séculos, se baseiam em diferentes referências culturais.

Algumas das acusações às casas de farinha ouvidas nas entrevistas deste diagnóstico é o fato de serem abertas, com a circulação de animais, como galinhas, gatos e cachorros, não terem locais para os rejeitos, não terem fossa. Exigem que as casas de farinha sejam fechadas, com divisões internas, o uso de botas, toucas e máscaras. Exigem análises laboratoriais da água. A utilização de equipamentos e utensílios de madeira também é vista como problema, por serem materiais menos esterilizáveis³². Há também uma positivação da mecanização, por exigir menos esforço: “não ter que ficar com a barriga no forno”. Mas foram relatados pelos entrevistados casos em que fiscais aceitam o uso de utensílios de madeira, considerada um material melhor por exemplo no cocho onde a farinha é colocada após ser retirada do forno, porque esquenta menos.

31 As informações referentes à importância cultural das farinhas foram transcritas de Cintrão (2014) e de Pinto (2005).

32 Vale observar que há uma condenação pelos códigos sanitarios internacionais em relação ao uso de equipamentos e utensílios de madeira no processamento de alimentos, bastante difícil de ser alterada por imperar a lógica de esterilização, que de fato acaba sendo muito importante em produções de grande escala. Mas há um conjunto de estudos científicos que defendem o uso da madeira em produções artesanais, em especial no caso da produção de queijos artesanais de leite cru.

Seria de grande importância um movimento que levasse ao reconhecimento das casas de farinha tradicionais como eficientes e seguras, pela baixíssima associação do consumo das farinhas a surtos de doenças transmitidas por alimentos, ao ponto de serem reconhecidas como alimentos com baixo risco sanitário. Em especial em contextos como os da Amazônia, o processamento de farinha de forma descentralizada torna mais viável a produção em sistemas de policultivo, diminui os custos energéticos e os esforços para o transporte das raízes até os locais de fabricação, permite que as raízes cheguem mais frescas ao local de processamento, sendo mais desconcentrada diminui os impactos ambientais dos rejeitos. Permite o processamento com menor uso de energia elétrica (ou de combustível), nem sempre disponível nas localidades. Há assim um conjunto de fatores a serem considerados, que são alterados com a imposição de normas industriais de produção³³.

Uma outra preocupação apontada pelo setor de fiscalização é a falsificação das farinhas pelo uso de corantes na fabricação, que pode lesar o consumidor final, que é uma questão a ser tratada.

Em termos legais, parece haver uma certa sobreposição de atribuições entre Anvisa e MAPA na regulação sanitária da farinha de mandioca, que necessitaria ser melhor compreendida, pois pode estar havendo dupla normalização e até dupla fiscalização. Há um enorme emaranhado legal que é de difícil compreensão até para os próprios fiscais. Algumas associações em Santarém tiveram a informação de que necessitariam um selo federal para poder vender farinha de mandioca para outros estados, o que precisaria ser verificado.

Sarmento (2010), falando sobre a legislação brasileira para derivados da mandioca, observa que embora não haja uma delimitação exata das áreas de atuação, o setor produtivo estaria a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e os setores de industrialização e comercialização são responsabilidade do Ministério da Saúde (ANVISA). Mas o MAPA tem atuado na classificação de produtos industrializados, incluindo normas de identidade, qualidade, embalagem e classificação de vários produtos industrializados, incluindo os derivados de mandioca como a farinha, raspa, fécula e tapioca³⁴.

5.1.2. O caso do açaí e das polpas de frutas

Na região de Abaetetuba e Igarapé-Miri são grandes produtores de açaí, um produto importante na dieta da população amazônica e na cultura alimentar local (parte da sua soberania e segurança alimentar e nutricional), que na sua origem era um produto extrativo e de comercialização e consumo exclusivamente regional (na Amazônia), mas que passou a ser valorizado e largamente consumido por populações urbanas de outras regiões, incluindo outros países. Esta transformação faz com que aumente a preocupação da fiscalização sanitária para atender as necessidades de exportação. Assim, o *boom* do açaí vem trazendo grandes alterações na cadeia produtiva deste produto, que por um lado abre possibilidades para sua comercialização com melhores preços e em maior escala, que poderiam ser aproveitadas pelas associações e cooperativas de produtores familiares e populações extrativistas. No entanto, por ser exportado, começam a ser exigidos os padrões de qualidade industriais, com normas sanitárias se impondo e ameaçando a continuidade de existência de pequenos produtores e as formas tradicionais de consumo, processamento e comercialização.

Mais recentemente, após 2010, a ocorrência de alguns surtos de doenças de Chagas transmitida pelo consumo de polpa de açaí contaminada com o *Tripanossoma cruzi* desencadearam um conjunto de ações da

33 Um artigo da revista Grain chama a atenção para este tipo de vantagem das produções descentralizadas de leite. Aponta que há uma desqualificação feita pelos setores industriais dominantes no caso das vendas diretas de leite sem pasteurização, apontando que em diversos países se estabeleceram sistemas populares de distribuição do leite cru (sem pasteurizar) que são seguros quando associados ao fervimento caseiro do leite. Mas que há uma forte desqualificação da produção descentralizada de gado e de leite pelas indústrias e pelas legislações sanitárias, que impõem a nível internacional a pasteurização do leite. (Grain, 2012)

34 O decreto no. 6.268 de 22/11/2007, que regulamenta a classificação de produtos vegetais, menciona que o MAPA e a ANVISA, no âmbito de suas competências, devem firmar acordo de cooperação técnica, para otimizar as ações de fiscalização e harmonizar as informações para o consumidor final referentes à classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico. A Instrução Normativa nº 52/2011, de 07/11/2011, do MAPA estabelece o Regulamento Técnico da Farinha de Mandioca.

fiscalização sanitárias – algumas delas de âmbito repressivo – que visam a regularização sanitária dos batedores e que provavelmente estão levando a uma perseguição e uma exclusão de pequenos batedores que não se adequam à legislação. Com a justificativa de proteção da saúde e de melhoria “da qualidade” das polpas (qualidade esta pensada em termos de padrões industriais), parece estar havendo a imposição de um pacote de normas sanitárias que vai bastante além da precaução com esta doença, estendendo o pacote completo de exigências industriais de produção, que se impõem também para o consumo local, podendo levar à concentração do mercado em indústrias maiores, onerar o produto para as populações locais e ameaçar a soberania alimentar das populações que têm neste alimento uma de suas bases alimentares. Até o ano de 2004, a ocorrência de “doença de Chagas aguda” como vem sendo chamada, relacionada ao consumo de alimentos, era pouco conhecida e investigada, apesar de haver estudos desde a década de 1930 que indicam a sua ocorrência e de haver registros de surtos desde os anos 1960. No entanto, as preocupações com as contaminações através do consumo da polpa de açaí aumentaram muito depois que este produto passou a ser exportado para outras regiões do Brasil (fora da amazônia) e também para outros países, pela preocupação com o aumento do número de pessoas contaminadas em países não-endêmicos.

A transmissão da doença de chagas por meio de alimentos está comprovada cientificamente e o açaí é o alimento associado ao maior número de casos de doença de Chagas aguda ocorridos na região Norte nos últimos anos, seja pela contaminação dos frutos ou da própria polpa em áreas onde esta doença é endêmica³⁵. As causas que estão levando a um aumento dos surtos precisariam ser melhor conhecidas e pesquisadas, mas entrevistados levantaram desconfiças de que os desequilíbrios ambientais causados pela produção do açaí em monocultivo podem estar diminuindo a quantidade de pássaros (inimigos naturais do barbeiro) e facilitando a proliferação do bicho barbeiro (hospedeiro da doença). O Guia para Vigilância da Doença de Chagas também faz uma relação entre desequilíbrios ambientais a expansão das transmissões, apontando que a diminuição da fauna nativa resultante da ocupação desordenada do meio ambiente pode ter como consequência uma expansão do ciclo de transmissão, levando o barbeiro a se deslocar do ambiente natural para outros ambientes (OPAS, . Em Abaetetuba foi observado que, mesmo no caso dos açaizais nativos, tem ocorrido a retirada de outras espécies de árvores, deixando apenas o açaí, tendo em vista aumentar a produtividade. Mas também é possível que falta de acompanhamento do setor de saúde no controle da própria doença de chagas esteja fazendo com que a presença do *Tripanossoma cruzi* esteja voltando a aumentar mesmo em áreas onde chegou a ser mais controlado. Seria interessante investigar a ocorrência endêmica de doença de Chagas nos municípios de Abaetetuba e Igarapé-Miri.

Vem sendo crescente a imposição do branqueamento da polpa do açaí³⁶, exigida pela legislação por ser considerada a forma mais segura de evitar a contaminação por doença de chagas, principal risco alegado nesta cultura. No entanto, as populações locais consideram que o branqueamento altera as características sensoriais do açaí, mudando o seu sabor³⁷. As informações obtidas indicam a existência de dezenas de batedores de pequena escala, bastante descentralizados e que abastecem a população local, que têm sua existência ameaçada por fiscalizações sanitárias e exigências industriais de produção, podendo ameaçar também o abastecimento local de um produto que está na base da cultura alimentar. Outras medidas preconizadas são de mais simples execução, em especial a lavagem dos frutos com água clorada antes do processamento e uma catação criteriosa para retirar insetos e outras sujidades.

Por outro lado, parece haver poucas medidas parecem ser tomadas para identificar e controlar os focos da doença que podem estar atingindo as populações locais. As medidas se concentram na fiscalização no processamento.

Boa parte das exigências demandam estruturas, equipamentos e alterações no processamento da polpa que podem ser pouco acessíveis aos batedores mais artesanais, tendendo a levar a uma concentração do processamento (e dos mercados) em estruturas de porte mais industrial. As consequências desta concentração para as comunidades rurais e para as populações locais que produzem (e consomem) o açaí precisariam ser

35 Ver Ferreira et al. (2014).

36 O branqueamento do açaí consiste em mergulhar os frutos em água à temperatura de 80 graus por 10 segundos.

37 Questão semelhante, mas com alterações mais significativas, se coloca com a exigência de pasteurização do leite para a elaboração de queijos artesanais. Os queijos artesanais são o produto em que há maiores movimentos de questionamento da lei sanitária, a nível internacional, que incluem o questionamento à interdição do uso de utensílios e instrumentos de madeira na produção.

melhor analisadas. Há algumas poucas cooperativas de agricultores familiares que estão conseguindo recursos para construir pequenas agroindústrias e acessar o mercado de polpas de fruta. Apesar das dificuldades e dos custos de manutenção das estruturas, as duas cooperativas da Agricultura Familiar que obtiveram o SIF estão conseguindo alcançar outros mercados, além do mercado institucional. No caso da alimentação escolar, nas áreas onde a demanda é muito grande, uma alternativa está sendo a venda do fruto in natura e o processamento nas próprias escolas, quando existe estrutura para isso.

Leis que regulamentam as polpas de frutas:

O levantamento indica um grande potencial de mercado de polpas de frutas, que são também bastante demandadas para a alimentação escolar, que consome sucos industrializados.

A regulamentação das polpas de frutas é responsabilidade do Ministério da Agricultura - MAPA.

A nível nacional, a lei 8.918, de 14/07/1994 é uma das referências, pois dispõe sobre a padronização, classificação, registro, inspeção, produção e fiscalização de bebidas, abrangendo refrigerantes, bebidas alcólicas, sucos de frutas. É claramente voltada para a produção industrial. Ela foi inicialmente regulamentada pelo decreto nº 2314 de 04/09/1997, do poder executivo federal, depois substituído pelo Decreto nº 6.871, de 04/06/2009.

Ainda a nível federal, Instrução Normativa nº 1, de 07/01/2000, do Ministério da Agricultura, estabeleceu o regulamento técnico para fixação dos padrões de Identidade e Qualidade para polpa de frutas, dentre as quais se encontra a polpa de açaí.

Pelo lado da ANVISA, há ainda a RDC nº. 218, de 29/07/2005, que dispõe sobre o “Regulamento Técnico de Procedimentos Higiênicos Sanitários para Manipulação de Alimentos e Bebidas Preparados com Vegetais”, que precisa ser seguido.

Após pressões dos movimentos sociais rurais para o Ministério da Agricultura criar uma lei específica para as polpas de fruta da agricultura familiar, tendo em vista, entre outras coisas, viabilizar as vendas de polpas para o PAA e o PNAE, o MAPA publicou a lei federal nº 13.648, de 11/04/2018, que dispõe sobre a produção de polpa e suco de frutas artesanais em estabelecimento familiar rural, colocando uma exceção à Lei nº 8.918, de 14/07/1994.

Até 2018, o licenciamento sanitário para sucos e polpas de fruta só podia ser feito pelo Ministério da Agricultura. Uma das novidades desta lei é que abre a possibilidade para o registro sanitário ser feito também por órgãos estaduais (Adepará) e municipais, mas apenas mediante “convênios, ajustes ou acordos” com o MAPA.

Para ser enquadrada nesta lei a produção de polpa e suco de frutas deve ser feita com matéria-prima produzida exclusivamente no estabelecimento familiar rural e em quantidade máxima estabelecida para cada produto, o que impede que associações ou cooperativas da agricultura familiar sejam abrangidas por esta lei (foi vetado o dispositivo que estendia a lei a cooperativas)³⁸. Um dos pontos importantes da lei, é omitir a exigência de contratação de um responsável técnico³⁹, que pode ser o/a próprio produtor/a, um ponto bastante importante para facilitar a regulamentação das produções familiares ou em pequena escala. Mas que sofre oposição, em especial por técnicos do Ministério da Agricultura e também de conselhos profissionais, dado que a exigência de responsável técnico também funciona como uma reserva de mercado para profissionais de nível superior.

No entanto, a lei define que os requisitos tecnológicos, sanitários e de identidade e qualidade estabelecidos das bebidas artesanais devem ser os mesmos definidos pelas Leis federais nºs 8.918 /1994 e 7.678/1988.

Embora considerada um avanço pelo reconhecimento da necessidade de uma legislação diferenciada para a agricultura familiar, esta lei federal não reconhece as especificidades da produção de polpas de frutas artesanais e mantém muitas das dificuldades para o registro sanitário enfrentadas pelas associações e cooperativas de extrativistas e da agricultura familiar.

No caso específico do Açaí, existe uma forte pressão do Ministério Público do Estado do Pará (MP) para a fiscalização sanitária dos batedores⁴⁰, resultando em termos de ajuste de conduta feitos com os batedores

38 Ver <https://www.direitoambientalemquestao.com.br/2016/12/incentivo-a-agricultura-familiar-polpa-de-fruta.html>

39 As leis federais exigem que cada estabelecimento tenha um profissional de nível superior como responsável técnico: um veterinário (no caso de produtos de origem animal), engenheiro agrônomo

40 Há ainda ações do Min.Público Estadual na fiscalização feiras e mercados, assim como de abatedouros municipais.

artesanais e em cobranças para que os municípios intensifiquem a fiscalização. Esta pressão do MP pode ter influenciado na publicação, pelo governo do Estado do Pará, do Decreto estadual nº 2.475, de 10/09/2010 que dispõe sobre o Programa Estadual de Qualidade do Açaí, que prevê entre outras medidas apoios e financiamentos para a adequação sanitária dos batedores. E *também* o Decreto estadual nº 326 de 20/01/2012, que “Estabelece requisitos higiênico-sanitários para a manipulação de Açaí e Bacaba por batedores artesanais” tendo em vista “prevenir surtos com Doenças Transmitidas por Alimentos (DTA), garantindo a segurança dos alimentos”. É com base neste decreto que as VISAS municipais (como as de Abaetetuba e Igarapé-Miri) estão fiscalizando os batedores. Além do açaí e bacaba o decreto abrange também o pataú e o buriti (miriti). Seria necessário um maior aprofundamento e conhecimento das condições existentes nos batedores e das consequências desta lei e destas fiscalizações, mas uma leitura desta legislação aponta que apesar de em seu título se referir à produção artesanal, ela parece não respeitar nem levar em consideração as condições da grande maioria dos batedores e os costumes locais. Apesar de se dizer voltada para produções artesanais e ter algumas cláusulas que simplificam a lei geral, esta lei exige estruturas físicas com características industriais, pode interditar o uso de materiais tradicionalmente utilizados em construções, equipamentos e utensílios (como a madeira e os paneiros, por exemplo), exige uso de aço inoxidável e materiais sintéticos, considerados de mais fácil higienização. E exige o branqueamento da polpa, operação que é considerada a mais segura para evitar a Doença de Chagas, mas é também procedimento geral considerado e importante para a comercialização para fora da região amazônica mas que encarece e dificulta a produção em pequena escala, além de alterar as características sensoriais do açaí para os consumidores locais⁴¹.

5.1.3. O caso dos produtos de origem animal

Nos três municípios incluídos no diagnóstico foram mencionadas as dificuldades de obtenção de selos de inspeção sanitária para produtos de origem animal que poderiam estar sendo incluídos nas vendas para o PNAE e PAA. Os mais mencionados foram os produtos oriundos da pesca (além da piscicultura), aves e ovos (galinha e pato) e o mel. Apesar da enorme riqueza da produção de pesca, da inserção cultural deste produto nas dietas alimentares locais e da possibilidade de abastecimento direto de peixe fresco e local para as escolas, há enorme dificuldade de inserção destes produtos nos mercados institucionais, por exigências da legislação sanitária.

Em todos estes casos e em especial no caso da pesca e das aves, as informações levantadas indicam que pode haver uma dificuldade crescente com a legislação sanitária também para sua comercialização direta e em pequena escala.

Este não é um problema exclusivamente local. Os produtos de origem animal estão entre os produtos agropecuários de maior valor agregado e a nível nacional vem sendo diagnosticados por movimentos sociais rurais como aqueles em que é mais difícil a regularização sanitária para a comercialização em pequena escala. Diversas iniciativas foram tomadas no âmbito federal, com apoio do Ministério de Desenvolvimento Agrário (desde sua criação em 1999 até sua extinção em 2016), que resultaram em várias alterações na lei que define o SUASA - Serviço Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, sob coordenação do Ministério de Agricultura.

No caso das carnes, as exigências feitas para o abate tomam como referência grandes frigoríficos e ameaçam inclusive a permanência de abatedouros municipais, que sofrem com a exigência crescente de reformas estruturais e compras de equipamentos industriais. E que têm como resultado dificultar ou impedir o consumo de carnes produzidas em sistemas de policultura (em ambientes mais equilibrados, com menor uso de antibióticos) e abatidas localmente e de forma descentralizada, consumidas mais frescas.

A legislação sanitária mais importante no caso dos produtos de origem animal é o RIISPOA – Regulamento de Inspeção Industrial dos Produtos de Origem Animal, elaborado pelo Ministério da Agricultura e aprovado

41 O Branqueamento é tratamento térmico, que no caso do açaí é definido pela lei como “mergulhar os frutos higienizados com o auxílio de um cesto vazado em água potável aquecida a uma temperatura de 80° C (oitenta graus Celsius) por 10 (dez) segundos, seguido imediatamente de resfriamento com mergulho dos frutos em água fria. Inicialmente ele era preconizado com a finalidade de “inativar enzimas que poderiam causar reações de deterioração, como o escurecimento”. Mas também com efeito de “reduzir a carga microbiana inicial do produto”.

pelo decreto 30.691 (RIISPOA) de 1952. O RIISPOA regulamenta a lei 1.283, de 18 de agosto de 1950, aprovada pelo Congresso nacional. Neste caso específico, a lei define que a partir daquele momento TODOS os produtos de origem animal, tanto in natura quanto processados, precisam ter registro sanitário, emitido pelo Ministério da Agricultura. O RIISPOA criou o modelo atual de inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Foi elaborado tendo como principal referência a legislação dos Estados Unidos, que tinha já naquela época uma indústria avançada e era o maior exportador de alimentos (em especial carnes). Naquele momento, as exportações haviam crescido muito para a Europa, que havia sido destruída pela 2ª Guerra Mundial.

O RIISPOA tem 952 artigos, que definem, com grande nível de detalhe, como devem ser as construções e a forma de produção, armazenamento, transporte e comercialização de cada produto que ele define como “de Origem Animal”, que inclui Carnes, Leite, Ovos, Pescados e seus derivados. E inclui também o mel e derivados, que são produzidos por insetos. Este regulamento vigorou por por 65 anos e teve poucas alterações até o Dec. 9.013, de 2017, chamado de “Novo RIISPOA”, que conta com 542 artigos. É com base no RIISPOA que o Ministério da Agricultura faz o registro de fábricas e concede o SIF – Selo de Inspeção Federal, que permite que seja comercializado em todo o Brasil e também exportado.

Até a década de 1980, havia apenas o SIF para os produtos de origem animal, com leis e regulamentos federais. Após a aprovação da nova Constituição de 1988, que atribuiu maior autonomia aos estados e municípios, foi aprovada a Lei Federal nº 7.889, de 1989, que autorizou os estados e municípios a elaborarem leis para os POA-Produtos de Origem Animal, estabelecendo os Selos de Inspeção Estadual-SIE (que permitem que os produtos sejam comercializados legalmente apenas dentro do estado) e os Selos de Inspeção Municipal – SIM (que permitem que os produtos sejam comercializados legalmente apenas dentro dos seus municípios).

Para integrar estes diferentes selos foi proposta a criação do SUASA - Serviço Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, que tinha na sua origem o objetivo de permitir que um produto com Selo de Inspeção Sanitária tirado no município (com leis mais próximas e mais adequadas à realidade de cada local) pudesse ser comercializado em outros municípios e em outros estados. O Decreto Federal nº 5.741/2006 - regulamentou o SUASA e a Instrução Normativa nº 19/2006, também do MAPA, estabeleceu os requisitos para adesão ao SUASA dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, individualmente ou por meio de consórcio, estabelecendo o SISB-POA - Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal-SISBI-POA/ SUASA, voltado para os produtos de origem animal.

Em 2014, o MAPA publicou a Instrução Normativa - IN nº 20, de 1/07/2014 que estabeleceu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária Aplicado às Cadeias Produtivas dos Produtos de Origem Vegetal (SISBI-POV). Com isso, passa-se a estimular a estruturação, a nível municipal de Serviços de Inspeção Municipal para Produtos de Origem Vegetal - SIM-POV

No entanto, para que o SUASA seja válido e o selo do SISB seja alcançado por estados e municípios, os técnicos do Ministério da Agricultura colocam as mesmas exigências estabelecidas na lei federal, de forma que o SUASA tem grande dificuldade de ser implementado nos municípios e, quando implementado, não consegue atender aos pequenos empreendimentos. Embora possam ter alguma autonomia na elaboração de suas leis, há um temor dos municípios de infringirem o SUASA, o que faz com que a regulamentação dos SIM sigam em grande medida a lei federal e se distanciem da realidade local. Assim, ao contrário do que era esperado pelos setores vinculados à agricultura familiar nas negociações para a implantação do SUASA, os Sistemas de Inspeção Municipal podem levar a uma maior exclusão do acesso aos mercados locais e regionais por produções de pequena escala, com a imposição de normas e padrões construídos para indústrias de maior escala e voltados para exportação.

Até o momento são pouquíssimos municípios a nível nacional que integram o SUASA. E também não são todos os estados que conseguem integrar o sistema: o governo estado do Pará não faz parte do SUASA e não há nenhum município neste estado que tenha aderido⁴².

Os produtos de origem animal estão entre os mais antigos casos de exclusão sanitária, mas com o estabelecimento do SUASA-Produtos de Origem Vegetal uma lógica bastante semelhante vem se implantando para os produtos de origem vegetal, podendo levar a uma progressiva exclusão destes produtos dos mercados locais, conforme começa a ser verificado em Santarém, com a instituição do SIM-POV.

42 As principais leis do SUASA estão listadas em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-suasa/legisla%C3%A7%C3%A3o-do-suasa> . Consulta em mai/2019.

5.2. A ADEPARÁ e a lei estadual de produtos artesanais

Em 2011, o estado do Pará aprovou sua primeira lei voltada para os produtos artesanais, sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Agricultura, através da ADEPARÁ.

Isso é possível porque as leis federais prevêm que os competências dos estados e dos municípios na sua execução RIISPOA de 1951 (Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal), o que foi reiterado em 1989 pela Lei Federal Nº 7.889/1989⁴³. Em 1994 (cinco anos após a constituição) o governo do estado do Pará iniciou as atividades do Serviço de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, através da Secretaria de Estado de Agricultura. Em 2002 foi criada a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará/ADEPARÁ⁴⁴.

A ADEPARÁ tem escritórios regionais e municipais na maioria dos municípios paraenses. Mas as principais atividades da ADEPARÁ nos municípios são voltadas para a defesa sanitária, em atendimento a um convênio com o Ministério da Agricultura: controle de aftosa, mosca carambola, sementes e mudas. Estão entre as prioridades o controle da febre aftosa, peste suína e atualmente da mosca carambola⁴⁵. Em relação à febre aftosa, o Pará há 10 anos tinha focos e isso impedia a exportação de carnes, tendo sido feito um convênio do governo do estado com o MAPA e se tornado o principal programa implantado pela ADEPARÁ, que depois foi ampliado para outros.

Em 2004 é promulgada lei que “dispõe sobre a prévia inspeção industrial e sanitária de POA - Produtos de Origem Animal no Estado do Pará, para o comércio intermunicipal dentro do estado” (Lei Estadual Nº 6.679/2004), que atribui à Adepará a responsabilidade pelo Selo de Inspeção Estadual-SIE, que permite a comercialização dos produtos dentro do estado do Pará. Os documentos precisam ser encaminhados a Belém (o que pode ser feito através dos escritórios locais), mas são necessárias visitas técnicas da equipe sediada em Belém, que verifica o projeto, os documentos e faz as visitas aos estabelecimentos.

Em 2010 é aprovada lei que dispõe sobre a Defesa Sanitária Vegetal no âmbito do Estado do Pará, que abrange os produtos vegetais in natura, semi ou minimamente processados, processados e industrializados. Ela não diferencia escalas de produção. Vale observar que a leitura desta lei de defesa sanitária indica que caso seu cumprimento pudesse ser fiscalizado à risca, ela pode tornar inviável a comercialização de produtos in natura por parte de populações tradicionais e mesmo por associações de agricultores familiares, pela burocracia e custos envolvidos no seu cumprimento.

A lei estadual dos produtos artesanais:

Em 2011 foi aprovada a primeira lei voltada para os produtos artesanais comestíveis⁴⁶, a lei Nº 7.565/2011⁴⁷, conhecida como “Lei Estadual dos Produtos Artesanais”. Até então não havia diferenciação legal entre produções industriais de grande escala e produções de pequena escala. Após o estabelecimento desta lei, pode ter aumentado a fiscalização, pela ADEPARÁ, de feiras, verificando a comercialização de produtos artesanais não legalizados.

A Lei dos Produtos Artesanais de 2011 foi proposta pela Secretaria de Agricultura em parceria com a Adepará e aprovada na Assembleia Legislativa⁴⁸. Pode-se dizer que esta lei é um marco estadual por

43 Vale lembrar que esta lei foi promulgada logo após a nova constituição de 1988, que buscava fortalecer os estados e municípios.

44 Através da Lei Estadual Nº 6.482 /2002

45 Uma espécie de mosca de frutas que é considerada mundialmente como uma praga importante e não existe no Brasil. Este mosca teve um foco na Guiana Francesa e o Ministério da Agricultura está fazendo uma barreira para evitar que esta praga entre no Brasil e se espalhe para outras regiões de fruticultura

46 Seria interessante buscar mais informações, o que não é possível no âmbito deste diagnóstico, mas há indicações de que esta legislação foi motivada por reações a perseguições /fiscalizações / apreensões de produtos tradicionais do Pará, como o queijo Marajó e o Carangueijo em Bragança.

47 Lei nº 7.565, de 25/10/2011, que dispõe sobre as normas para licenciamento de estabelecimentos processadores, registro e comercialização de produtos artesanais comestíveis de origem animal e vegetal no Estado do Pará e dá outras providências.

48 Segundo notícia de jornal, o Pará teria sido um dos primeiros estados a ter uma lei dessa natureza.

reconhecer a necessidade de uma legislação específica para a produção artesanal e de pequena escala. Ela foi regulamentada pelo Decreto Estadual Nº 480/2012, substituído em 2015 pelo Decreto Estadual Nº 1.380/2015, atualmente em vigor. Estabelece normas para licenciamento, registro e comercialização de produtos artesanais comestíveis, abrangendo tanto aqueles de origem animal e quanto vegetal, como queijo do Marajó, farinha de mandioca, tucupí, maniva e outros que fazem parte da cultura paraense. Abrange produção familiar e artesanal de carne, leite, pescado, queijos, frutas.

A lei estabelece critérios para se enquadrar como artesanal, estabelecendo limites máximos de produção, por produto. Quem ultrapassa estes limites é considerado como produção em larga escala e deixa de ser abarcado por esta lei. Seria necessária uma análise mais detalhada por produto e por município, mas ao que parece esta lei volta-se em especial menos para produções de fato artesanais e mais para setores com indústrias de médio porte, mas pode abarcar pequenas agroindústrias da agricultura familiar. Por exemplo, os limites de produção são de 200 dúzias de ovos por dia, mil litros de leite para produção de derivados, 150 kg por dia de peixes, crustáceos e moluscos, 300 kg por dia de hortaliças, 300 toneladas por ano de polpas de fruta⁴⁹.

Esta lei foi divulgada pelo governo do estado como permitindo “estruturas mais simples e adequadas à realidade do produtor”⁵⁰ e buscando “manter as características culturais ou regionais dos produtos produzidos em escala não-industrial” para “garantir que a população tenha acesso a um produto de qualidade”. Segundo técnicos da ADEPARÁ as exigências não são tão altas quanto as do Ministério da Agricultura para Selo de Inspeção Federal. Também o custo de renovação anual das licenças do selo artesanal é mais barato. Pessoas de associações entrevistadas em Santarém confirmaram estas afirmações, observando que há menores exigências quanto ao acabamento das edificações, à segurança do trabalho, há dispensa de registro ambiental (por ser de menor porte e na zona rural).

No entanto, embora faça de fato algumas simplificações em relação às leis federais, ela ainda está distante da realidade da produção de fato artesanal no estado do Pará e induz à transformação da produção artesanal numa pequena indústria, podendo descaracterizá-la. A lei segue praticamente todas as regras nacionais de higiene estabelecidas pelo Ministério da Saúde, construídas para indústrias de grande escala. Exige grandes mudanças nos locais de fabricação⁵¹: nas construções, equipamentos e utensílios a lei só admite materiais industriais, não permitindo o uso dos materiais naturais tradicionalmente utilizados pelos produtores artesanais, como madeira (usada para construções, equipamentos e utensílios) e outros materiais de origem vegetal, como fibras (usadas em telhados, equipamentos, paneiros, cestarias, embalagens). O capítulo 12 diz que deve-se “evitar utilização de madeira em utensílios dentro da unidade fabril” e proíbe a utilização de cuias e cabaças. Diz que os equipamentos devem ser de “materiais resistentes, impermeáveis, que permitam uma perfeita limpeza e higienização, o que na leitura dos técnicos corresponde a plásticos, aço inoxidável, alumínio. Diz que os locais de fabricação devem ser “de alvenaria”, quando várias das construções para o processamento artesanal, no caso da mandioca por exemplo, não são de alvenaria. Não respeita as embalagens tradicionais e exige as mesmas regras de embalagens e rótulos dos produtos industrializados, lembrando que muitos produtos artesanais são vendidos a granel ou em embalagens simples, sem rótulos, pois há outros sistemas de identificação por parte dos consumidores, que em geral conhecem os produtos. A lei de produtos artesanais é voltada exclusivamente para CNPJs. Pode atender associações e cooperativas da agricultura familiar, mas mesmo neste caso parece ter dificuldade em atender à produções de caráter mais artesanal.

Em 2016 (4 anos depois), em todo o estado do Pará todo, 28 empresas artesanais estavam registradas na Adepará (sendo 23 trabalhando com produtos animais e cinco com vegetais) e 23 estavam em processo de

49 Fonte: Lei Estadual nº 7.565, de 25/10/2011.

50 Fonte: “Lei paraense simplifica exigência sanitária para produtos artesanais” O Estado do Tapajós - 03/06/2016 <https://www.oestadonet.com.br/noticia/10014/lei-paraense-simplifica-exigencia-sanitaria-para-produtos-artesanais/> Esta notícia de jornal diz que “O produtor é incentivado a deixar uma clandestinidade em que ele era obrigado a estar, pois não havia uma legislação própria” O Estado ganha (impostos) e, principalmente, a população passa a ter uma garantia com o Selo de Artesanal da Adepará, que está consumindo um produto de qualidade”

51 Decreto Estadual Nº 480 DE 12/07/2012, que Regulamenta a Lei de produtos artesanais (nº 7.565/ 2011) e detalha as normas para licenciamento dos produtos artesanais de origem animal e vegetal.

registro⁵². Em 2019 (7 anos depois), o site da Adepará indicava 148 estabelecimentos de produtos de origem animal registrados, com predomínio de fábricas de laticínios (queijo Marajó, mussarelas, etc), unidades de beneficiamento de pescado e produtos de pescado (peixes, camarões, carangueijos), com indicações de que as que conseguem se legalizar são indústrias de pequeno porte⁵³. Nenhuma delas nos três municípios abrangidos por este diagnóstico. Mesmo no caso de pequenas indústrias, percebe-se claramente as fragilidades desta lei em atender as necessidades existentes no estado do Pará. Ressalte-se que destas 148, há apenas três cooperativas (as 3 com laticínios) e uma única Associação⁵⁴

A Lei nº 7.565, dos produtos artesanais, prevê que quem deve fiscalizar o setor de produção pelo seu cumprimento é a Adepará, por meio de visitas técnicas. À agência cabe não só fiscalizar esses estabelecimentos e produtos, como também dar orientações para o produtor se adequar às normas. A ADEPARÁ produziu alguns folders com orientações para a legalização de produções. Ha folhetos para o tucupi, maniçoba, mandioca. Dentro da ADEPARÁ, a Gerência de Produtos Artesanais-GPA (em Belém) é a responsável pela concessão do selo artesanal. O produtor procura Adepará no seu município e solicita visita técnica para a adequação das normas. Há ainda uma segunda visita para confirmar que as obras necessárias foram feitas. No entanto, na grande maioria dos municípios não há técnicos vinculados a esta gerência, sendo necessária a visita de técnicos de Belém, como é o caso de Abaetetuba e Igarapé-Miri. A lei estadual prevê que a ADEPARÁ pode celebrar convênios com as Prefeituras que tenham o SIM para a inspeção e fiscalização dos estabelecimentos, mas não dá autonomia para os municípios definirem leis e parâmetros próprios, de acordo com as condições locais.

Segundo informações dos entrevistados, após o estabelecimento da lei dos produtos artesanais, aumentaram as barreiras nas estradas e nos ônibus, visando forçar a adequação à lei. Estas barreiras são feitas nas vias estaduais e recolhem e descartam produtos artesanais não certificados. Para a ADEPARÁ, o transporte de mais de 20 kg de produtos já caracteriza a comercialização. Impedem também o transporte de diferentes produtos juntos, como por exemplo o transporte de queijos junto com animais no mesmo barco.

A nível nacional uma observação a ser feita é que está em fase de regulamentação uma lei federal voltada para os produtos artesanais, que vai atribuir o “Selo Arte” a estes produtos⁵⁵. Apesar de abrir possibilidades, os avanços no sentido de torná-la mais incluyente dependem de como se dê a sua regulamentação. 5.3. A RDC 49/2013 da ANVISA e o Programa Inclusão Produtiva Com Segurança Sanitária-PRAISSAN no estado do Pará

Em 2011, como parte do Programa Brasil sem Miséria, a ANVISA criou o Projeto de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária – PIPSSA, que atualmente foi transformado no PRAISSAN – Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária. Este projeto da Anvisa permitiu que chegassem até ela reivindicações das organizações rurais de que as normas sanitárias fossem simplificadas e foram realizados diversas reuniões para chegar a uma proposta. Um dos principais resultados foi a construção da RDC 49/ 2013, uma norma sanitária federal específica, voltada para racionalizar e simplificar os requisitos de regularização dos microempreendedores individuais (MEI), da agricultura familiar e dos empreendimentos da economia solidária. A RDC 49/2013 foi a primeira norma sanitária federal a reconhecer a necessidade de um tratamento diferenciado para as pequenas escalas de produção. Até aquele momento, não havia normas diferenciadas para as pequenas escalas de produção. Na fala do diretor presidente da ANVISA, no ato de assinatura da RDC 49, “Não podemos tratar um micro como uma grande indústria. Nós precisamos compreender e tratar diferente os diferentes (...) porque os riscos sanitários envolvidos numa produção de

52 Fonte: “Lei paraense simplifica exigência sanitária para produtos artesanais” O Estado do Tapajós - 03/06/2016 <https://www.oestadonet.com.br/noticia/10014/lei-paraense-simplifica-exigencia-sanitaria-para-produtos-artesanais/> Esta notícia de jornal diz que “O produtor é incentivado a deixar uma clandestinidade em que ele era obrigado a estar, pois não havia uma legislação própria” O Estado ganha (impostos) e, principalmente, a população passa a ter uma garantia com o Selo de Artesanal da Adepará, que está consumindo um produto de qualidade”

53 Fonte: <http://www.adepara.pa.gov.br/estabelecimentos-registrados-na-ger%C3%A2ncia-de-produtos-artesanais> (Consulta em junho/2019)

54 A Associação dos Trabalhadores do Ramo de Pesca Vigia, no município de Vigia de Nazaré, que registrou uma unidade de processamento de pescado.

55 A Lei Federal No. 13.680, de 14/06/2018

pequena escala, voltada para o mercado local, são bastante diferentes daqueles envolvidos em produções de grande escala”⁵⁶. Com a RDC49/2013, a ANVISA reconheceu a necessidade de “proteger a produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares”. E também a perspectiva de uma fiscalização prioritariamente orientadora. Parte-se do princípio de que o acesso a produtos seguros e saudáveis passa pela promoção do desenvolvimento de quem produz e a atitude de fazer classificação de risco

Esta lei prevê também a “razoabilidade nas exigências”, o que traz a possibilidade de considerar as especificidades e riscos em diferentes contextos de produção e comercialização. A lei permite ainda a regularização d produções realizadas em residências e em áreas desprovidas de regularização fundiária legal ou com regularização precária. Outro desdobramento da RDC 49/2013 refere-se à regularização sanitária automática de atividades de baixo risco, permitindo focar a atuação nos empreendimentos com alto risco. A elaboração da RDC 49 envolveu a nível nacional um processo participativo de discussão com as VISAS estaduais, com as prefeituras (através da Frente Nacional de Prefeitos), com o Sebrae e com organizações representativas da agricultura familiar e da economia solidária, tendo em vista a construção de normas sanitárias diferenciadas para os pequenos. Em 2017, foi publicada pela diretoria colegiada da ANVISA a RDC 153/2017, que “dispõe sobre a Classificação do Grau de Risco para as atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária, para fins de licenciamento”. Com base nesta RDC, as VISAS em vários estados fizeram uma discussão da classificação de riscos para os principais produtos naqueles estados.

Em 2017, o PIPSSA foi transformado no PRAISSAN – Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, e ficou vinculado, dentro da ANVISA, à CGCOF – Gerência Geral de Fortalecimento do SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária⁵⁷. Este programa objetiva estender as ações de Vigilância Sanitária a produtos e serviços oriundos do microempreendedorismo, da agricultura familiar e da economia solidária, tendo como base a RDC/49/2013.

O PRAISSAN prevê a formação de uma Comissão Nacional, composta por membros da sociedade civil e da ANVISA que tem entre suas atribuições incentivar a criação de comitês estaduais e municipais de coordenação e implantação do programa (PRAISSAN). Estes comitês estaduais e municipais deveriam ter a participação da sociedade civil organizada;

Após o impeachment da Dilma o PRAISSAN ainda teve alguma continuidade, mas a partir de 2019, com a entrada de Jair Bolsonaro, houve várias mudanças na ANVISA que praticamente inviabilizaram a sua continuidade, pois a coordenação responsável pela RDC 49/2013 e pela RDC 153/2017 não tem mais orçamento próprio. Este orçamento era utilizado para viagens aos estados e regiões, reuniões, eventos (seminários, encontros), capacitações para orientar estimular as VISAS estaduais e municipais para se integrem às iniciativas de “Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária”.

No estado do Pará, foram realizadas algumas atividades em 2014 e 2015, como por exemplo o “Seminário para discussão da RDC nº 49/2013 voltada para as ações de visa nos empreendimentos microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário em alimentos”, realizado em Belém do Pará em setembro de 2014. Este seminário teve como público alvo técnicos da Divisão de Controle de Alimentos (DCQA) do Departamento de Vigilância Sanitária da Sesp, representantes dos 13 Centros Regionais de Saúde e das Vigilâncias Sanitárias de 15 municípios com mais de 100 mil habitantes, técnicos da ADEPARÁ, da EMATER, da Secretaria de Agricultura, JUCEPA e do SEBRAE Regional⁵⁸. Não contou no entanto com a participação de segmentos dos movimentos sociais

56 Sobre a construção da RDC 49/2013 e sua aproximação com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ver Schottz et al (2014)

57 RDC 523/2017 instituiu o Programa para Inclusão Produtiva e Segurança Sanitária (PRAISSAN) - com desenvolvimento nas três esferas de governo.

58 O Sebrae tem sido nacionalmente um parceiro na implantação da RDC 49/ 2013, através das Unidades de Políticas Públicas, dentro de atuações que visam simplificar a legalização de micro e pequenas empresas, sendo a principal delas a implantação da Rede Sim, de implantação do Simples, uma plataforma na internet que busca facilitar e integrar todos os processos dos órgãos e entidades responsáveis pelo registro, inscrição, alteração e baixa das empresas. Busca uma entrada única de dados e de documentos, através da Junta Comercial, que envia os dados para as prefeituras. Como o Registro Sanitário é uma das exigências, o SEBRAE nacional acompanha este tema Em

(presentes a nível nacional).

No entanto, as informações obtidas indicam que após 2015 não houve no estado do Pará outras iniciativas da VISA estadual no sentido de implementar a RDC 49/2013 e a RDC 153/2017. Não chegou a indicar a pessoa para ser o ponto focal do PRAISSAN no Pará, não houve a instalação do Comitê Estadual do PRAISSAN e não havia ninguém da VISA estadual participando das atividades nacionais realizadas até 2018. Ou seja, o PRAISSAN está completamente parado no estado.

Nos três municípios investigados, a RDC 49/2013 é praticamente desconhecida. Mas a pessoa da ANVISA responsável pelo PRAISSAN, se alguns municípios tomam a iniciativa de abrir os caminhos para a implantação da RDC 49/2013, isso pode se ampliar depois.

6. OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE INCLUSÃO SANITÁRIA E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

As atuais formas de regulação sanitária vêm sendo identificadas por diferentes setores - ligados à segurança alimentar e nutricional, à agroecologia, à agricultura familiar e camponesa, povos e comunidades tradicionais - como sendo excludentes do ponto de vista econômico, social e cultural, reforçando o modelo dominante de produção, processamento e comercialização de alimentos⁵⁹. E favorecendo as grandes indústrias alimentares, ao impedir ou dificultar o acesso aos mercados dos produtos da agricultura familiar, camponesa, de base artesanal e da sociobiodiversidade.

Há assim algumas lutas e iniciativas visando incidir sobre a agenda governamental para que sejam adotadas normas sanitárias mais justas, inclusivas e adequadas às dinâmicas locais de produção, circulação e consumo de alimentos, denunciando a lógica industrial de grande escala subjacente às legislações sanitárias.

Os municípios são apenas um dos responsáveis pela normatização e aplicação das normas sanitárias. Acima do nível municipal há um grande e complexo emaranhado de leis, normas e regulamentos, de diferentes setores e órgãos governamentais, que incidem sobre os alimentos e que podem limitar ou abrir possibilidades para a atuação a nível local.

A nível nacional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) encampou esta luta, a partir da consideração de que a agricultura familiar e camponesa, povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais e os empreendimentos da economia solidária são segmentos fundamentais para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Estes setores da população são importantes para o desenvolvimento de atividades econômicas promotoras de equidade e inclusão social, aliadas ao equilíbrio ambiental, uma vez que suas atividades geram ocupação e renda no campo e na cidade e ofertam alimentos de qualidade diversificados, resultado de uma diversidade de saberes e fazeres tradicionais, com reduzido uso de insumos químicos, além de representarem um importante componente da expressão da riqueza e diversidade cultural brasileira. Esta riqueza está bastante presente na Amazônia e nos três municípios abrangidos por este relatório – Abaetetuba, Igarapé-Miri e Santarém.

As atuais leis e normas sanitárias foram construídas tendo como referência as indústrias de grande porte. Tomam como parâmetros e referências o contexto do mercado internacional, voltado para os sistemas alimentares dominantes. Estes sistemas envolvem grandes escalas e grandes distâncias, desde a produção agropecuária até os grandes supermercados, passando por grandes plantas industriais e grandes intermediários. Consideram que a qualidade sanitária como associada a esterilização e assegurada apenas por estruturas, equipamentos, utensílios e formas de processamento automatizados e voltados prioritariamente para permitir uma fácil higienização e dificultar ou impedir contaminações em processamentos de grande

outros estados do país, o SEBRAE inclui no sistema as informações relativas à classificação de Risco. Há escritórios regionais do Sebrae em Abaetetuba e Santarém. A unidade do Sebrae estadual não respondeu às tentativas de contato realizadas e também não foi possível o contato com as equipes municipais do SEBRAE, mas as informações obtidas indicam que sua atuação no que se refere à regularização sanitária é pontual, em alguns cursos de boas práticas e auxílio na elaboração da rotulagem.

59 Ver, por exemplo, cartas abertas dirigidas à ANVISA, assinadas por um representativo número de organizações brasileiras, em 2012 e 2014 Link: <http://fase.org.br/pt/acervo/documentos/carta-aberta-a-anvisa-em-favor-da-producao-artesanal-familiar-comunitaria-e-da-alimentacao-saudavel/#sthash.HDW9ICTI.dpuf>

escala e comercialização a grandes distâncias. As exigências colocadas pelas normas e regulamentos sanitários, além de caras e inacessíveis à produção artesanal ou em pequena escala, induzem a produção de alimentos artesanais a um processo de industrialização e artificialização e a aumentos de escala, afastando-os de suas características socioculturais e dificultando a sobrevivência de sistemas produtivos mais sustentáveis, diversificados e socialmente incluídos. E a maior parte das pesquisas e do conhecimento científico e tecnológico, embora nas suas origens tenham se beneficiado dos conhecimentos e modos de fazer artesanais tradicionais, passam a ser voltadas cada vez mais para viabilizar a produção em grandes escalas. Da mesma forma, os profissionais especializados, formados em universidades tendem a considerar como “atrasado” (e mesmo perigoso) tudo o que não segue o padrão industrial. Com isso, os padrões de qualidade expressos nas normas sanitárias para o processamento de alimentos reforçam uma lógica excludente e concentradora e podem ser usados como mecanismos que favorecem a venda de produtos industrializados e ultraprocessados, padronizados e produzidos em grande escala, com maior uso de insumos químicos (como agrotóxicos, aditivos, conservantes, etc).

Com isso, estas normas têm dificultado não apenas a comercialização para a alimentação escolar (através do PAA e PNAE) de produtos produzidos localmente e já inseridos nos hábitos alimentares da população, mas também as mesmas normas podem desestabilizar e excluir produtores e produtos dos circuitos locais e microrregionais de comercialização, com feiras e mercados tradicionais. Estes chamados circuitos curtos de produção e consumo de alimentos envolvem uma grande diversidade de pessoas e produtos alimentares, de origem animal e vegetal, incluindo aqueles minimamente processados e processados, e que expressam identidades culturais, guardam relação com a base de recursos naturais e a biodiversidade local e garantem uma boa nutrição. A proximidade e a escala de produção e consumo fazem com que estes alimentos cheguem mais frescos aos consumidores e com mínimo teor de aditivos, estando, portanto, em consonância com o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), que recomenda o consumo preferencial de alimentos *in natura* ou minimamente processados.

Os Ministérios Públicos normalmente têm sido acionados em defesa de leis excludentes, mas há leis e princípios constitucionais relacionados à soberania e segurança alimentar e nutricional que podem ser utilizadas para a defesa da cultura alimentar, como a Lei Nº 11.346/ 2006 – LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional⁶⁰. Também a Lei de Defesa do Consumidor, que muitas vezes tem sido usada para reprimir os produtos artesanais locais, argumentando que por não cumprir as leis sanitárias eles são “impróprios ao consumo”⁶¹, mas a lei de defesa do consumidor também garante o “direito à escolha”.

Na defesa de normas sanitárias mais inclusivas tem sido fundamental a abordagem a partir da ótica da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e da defesa da cultura alimentar, numa perspectiva mais ampla de saúde. A plenária do Consea de 20/junho/2018 teve como tema a “Regulação sanitária para inclusão produtiva na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional”. Buscou identificar os principais entraves e bloqueios sanitários que têm impedido e/ou dificultado o acesso dos produtos da agricultura familiar, camponesa, de base artesanal e da sociobiodiversidade aos mercados. Trouxe algumas recomendações para que sejam adotadas normas sanitárias mais justas, inclusivas e adequadas às dinâmicas de produção, circulação e consumo de alimentos”. Esta plenária aprofundou este debate e trouxe um conjunto de proposições e recomendações⁶².

60 Esta lei tem artigos que remetem à questão cultural, social e ambiental, como por exemplo seu artigo 3º, define “A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde **que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.**”

61 Lido ao pé da letra, uma embalagem fora dos padrões em feiras locais pode ser caracterizada como ferindo o código do consumidor. É importante observar que também o código do consumidor foi elaborado tendo como referência a proteção dos consumidores contra grandes conglomerados industriais em grandes centros urbanos e em mercados de maior distância e impessoalidade.

62 O debate e as recomendações estão sintetizadas na Exposição de Motivos No. 003-

As mudanças no governo federal, a extinção do Consea e o fechamento de espaços participativos de uma forma geral, diminuem as possibilidades de avanços a nível nacional. No Estado do Pará, o CONSEA Estadual não está ativo, mas existe o Fórum Paraense de Segurança Alimentar e Nutricional, que reúne organizações da sociedade civil.

Mesmo que seja difícil mudar as leis nacionais (e as internacionais nas quais elas se referenciam), o diálogo com os fiscais e técnicos pode permitir avanços ao nível municipal, possibilitando uma maior “razoabilidade” na aplicação das exigências legais, conforme preceito constitucional. Mas a construção coletiva de parâmetros e consensos pode ser importante e para isso é importante o envolvimento dos movimentos sociais tanto de produtores quanto de consumidores interessados nestes produtos, incluindo tanto consumidores de feiras e mercados quanto as próprias comunidades escolares. É preciso promover uma análise que leve em conta os riscos à saúde de uma maneira mais ampla, promovendo a construção de ambientes mais saudáveis e equilibrados social, econômica, ambiental e culturalmente. Chamar a atenção para que as normas são feitas para uma realidade da indústria, ameaçam as culturas alimentares e dificultam o desenvolvimento local, ao impedirem a circulação de alimentos saudáveis produzidos localmente e condenados pela legislação com base em parâmetros e indicadores externos. O apoio de setores das universidades na produção de estudos e dados baseados nas realidades locais também pode ser importante, mas é fundamental romper com a lógica industrial que está na base da formação dos técnicos especializados, condicionando a própria percepção dos riscos⁶³.

Entre as recomendações da plenária do Consea, destacamos aquelas que se referem à necessidade de maior autonomia aos municípios e estados na determinação dos riscos e das condições de produção exigidas, em especial no caso de alimentos produzidos e comercializados tradicionalmente nas localidades. E a necessidade de construção de mecanismos participativos de avaliação de conformidade, para registro sanitário das unidades de processamento artesanal, considerando a necessidade de uma maior contextualização dos riscos envolvidos nesses produtos e a importância de sua valorização e proteção, bem como a inadequação de normas sanitárias⁶⁴. Há ainda uma recomendação de incentivar e apoiar a criação e estruturação de Sistemas de Inspeção Municipais (SIM) e consórcios públicos para adesão ao Suasa, mas a análise de caso dos três municípios indica que esta estruturação pode reproduzir e reforçar a exclusão sanitária presente nas normas federais, a menos que hajam condições de dar maior autonomia aos municípios e de retomar a proposta original do Suasa, de simplificar, desburocratizar e construir um sistema de inspeção descentralizado e diferenciado para a produção de pequena escala, seguindo princípios e diretrizes semelhantes aos da RDC 49/ 2013, da Anvisa.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL 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.

AGÊNCIA NACIONAL 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/InclusC3%A3o+produtiva+com+seguran% C3%A7a+s>

2018/Consea, com 23 páginas. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2018/em_-03_2018_consea-1.pdf/@@download/file/EM_%2003_2018_CONSEA.pdf

63 Vale observar que não existe risco zero em alimentos. Há riscos diferentes em produtos diferentes e as leis sanitárias muitas vezes enfatizam excessivamente a presença de microorganismos e relativizam a presença de contaminantes químicos, mais difíceis e mais caros de serem detectados. As legislações buscam garantir um mínimo de risco com base em estudos internacionais que rastreiam todos os riscos possíveis, mas não têm como levar em conta os riscos locais.

64 Proposições que constam nas proposições, referentes à “Regulação e Participação Social” e ao SUASA, itens 1.4.d, 1.4.e, 1.4.f.

[anit%C3%A1ria+-+RDC+49+de+2013+-+norma+comentada/e1afdb25-f1fa-49db-afdd-0d974d46bdd6](#)

CINTRÃO, Rosângela P. Comida, vigilância sanitária e patrimônio cultural: conflitos entre políticas públicas. *Rev Ruris*. 2014;8(2):147-73.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Exposição de Motivos nº. 003-2018/CONSEA. Regulação sanitária para inclusão produtiva na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2018/em_-03_2018_consea-1.pdf/@@download/file/EM_%2003_2018_CONSEA.pdf

CRUZ, Fabiana T., Schneider Sérgio. Qualidade dos alimentos, escalas de produção e valorização de produtos tradicionais. *Rev Bras Agroecol*. 2010;5(2):22-38.

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.HDW9ICTI.dpuf>

FERREIRA, Renata T.B., Branquinho, Maria Regina, Leite, Paola C. Transmissão oral da doença de Chagas pelo consumo de açaí: um desafio para a Vigilância Sanitária. *Revista Vig Sanit Debate*;2(04):4-11. 2014 Disponível em: <http://www6.ensp.fiocruz.br/visa/files/358-2142-1-PB.pdf>

GRAIN. El gran robo de la leche - Cómo es que las corporaciones le roban una vital fuente de nutrición y sustento a los pobres. Jan/2012. 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>

INSTITUTO SOCIEDADE POPULAÇÃO E NATUREZA. Relatório final da Oficina Normas Sanitárias para alimentos de produção artesanal, familiar e comunitária. Brasília, DF: Instituto Sociedade População e Natureza; 2012. Disponível em: <http://www.ispn.org.br/documentose-resultados-da-oficina-sobre-normas-sanitarias-paraalimentos-de-producao-artesanal-familiar-e-comunitaria/>

LIMA, Pedro G., SILVA, Regina O., FERREIRA, Márlia R.C., PEREIRA, Jorge L.G. Agrobiodiversidade e etnoconhecimento na Gleba Nova Olinda I, Pará: interações sociais e compartilhamento de germoplasma da mandioca (*Manihot esculenta* Crantz, Euphorbiaceae). *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.*, Belém, v. 8, n. 2, p. 419-433, maio-ago. 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Guia Alimentar para a População Brasileira. Brasília- DF: 2014. http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf

O ESTADO DO TAPAJÓS. “Lei paraense simplifica exigência sanitária para produtos artesanais” O Estado do Tapajós - 03/06/2016. Disponível em <https://www.oestadonet.com.br/noticia/10014/lei-paraense-simplifica-exigencia-sanitaria-para-produtos-artesanais/>

ORGANIZAÇÃO PAN AMERICANA DA SAÚDE. Guia para vigilância, prevenção, controle e manejo clínico da doença de Chagas aguda transmitida por alimentos. – Rio de Janeiro: PANAFTOSA-VP/OPAS/OMS, 2009. 92 p.: il. (Serie de Manuais Técnicos, 12)

PINTO, Maria Dina Nogueira. Sabores e saberes da casa de Mani: a mandioca nos sistemas culinários. In: CUNHA, Manuela Carneiro (Org.) Patrimônio imaterial e biodiversidade. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Brasília, Iphan/ Minc, n. 32, p.280-301, 2005

REIS, Adebaro A. et al. Agricultura Familiar e Economia Solidária: a experiência da Associação Mutirão, na região do Baixo Tocantins, Amazônia Paraense. *Revista Tecnologia e Sociedade*, Curitiba, v. 11, n. 22, Edição Especial XII Encontro Nacional de Engenharia e Desenvolvimento Social, 2015

SARMENTO, Silene B.S. Legislação brasileira para derivados da mandioca. *Revista Raízes e Amidos Tropicais*, volume 6, p.99-119, 2010.

SCHOTTZ, Vanessa, CINTRÃO, Rosângela e SANTOS, Rosilene. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. *Revista Visa em Debate*,

v

.
2

.

N

4

,

2

0