



## **NOTA TÉCNICA Nº 7/2025**

Inclusão Sanitária para a Agricultura Familiar e Povos e Comunidades Tradicionais: Um Caminho para a Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde Pública e Desenvolvimento Econômico

Realização: Observatório das Economias da Sociobiodiversidade – ÓSocioBio  
Coordenação técnica: Instituto Socioambiental e Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

**Resumo:** *A Nota Técnica aborda a necessidade urgente de promover a inclusão sanitária para a Agricultura Familiar e os Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (PIQCTs) no Brasil, destacando como as normas sanitárias atuais, voltadas as produções industriais, excluem essas comunidades e prejudicam a segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. A exclusão sanitária compromete políticas públicas essenciais e favorece o consumo de alimentos ultraprocessados, impactando negativamente a saúde pública. Propõe-se uma revisão das normas, com a criação de instrumentos inclusivos que respeitem a diversidade produtiva dessas comunidades.*

*É fundamental compreender que a inclusão sanitária não se limita ao campo da saúde pública. Trata-se também de uma agenda de desenvolvimento econômico, fortalecimento de mercados locais, geração de renda e justiça social, ambiental e climática. Sua viabilização depende, sobretudo, de decisão e vontade política. Um exemplo emblemático é a criação da RDC nº 49/2013, durante o governo Dilma Rousseff, que representou um marco na construção de uma regulação mais inclusiva e está ameaçada de ser revogada. Evitar retrocessos e ampliar esse tipo de iniciativa é estratégico para garantir que a agricultura familiar e os PIQCTs não sejam excluídos do sistema produtivo e comercial por barreiras sanitárias desproporcionais.*

## **1. O Problema da Exclusão Sanitária: Uma Barreira à Inclusão Produtiva**

A inadequação das normas sanitárias vigentes tem se colocado como uma barreira quase intransponível para a comercialização legalizada dos alimentos beneficiados pela Agricultura Familiar, Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (PIQCTs) no Brasil. Essa exclusão representa um entrave ao desenvolvimento econômico desses grupos, à realização do direito humano à alimentação adequada e saudável, à valorização da sociobiodiversidade, exigindo uma revisão profunda e a construção de um novo paradigma regulatório.

As atuais normas sanitárias, majoritariamente desenhadas para atender às necessidades e a lógica da produção industrial em larga escala, impõem exigências técnicas e burocráticas que desconsideram a diversidade e as especificidades dos sistemas produtivos dos PIQCTs e da Agricultura Familiar. O modelo de fiscalização sanitária também contribui para a exclusão. Frequentemente é orientado por uma abordagem punitiva, em vez de educativa e orientadora, aprofundando ainda mais o distanciamento entre a legislação e as práticas tradicionais de produção de alimentos.

Estruturas físicas, formas e processos produtivos são completamente desconectados das realidades dos PIQCTs, como exigências de áreas segregadas, fluxos lineares, materiais e equipamentos industrializados, sistemas de fechamento e ventilação complexos. Essas imposições são praticamente inaplicáveis à produção em pequena escala, sobretudo para os povos que vivem na floresta, mas de uma forma geral para a produção em pequena escala. Essas exigências não apenas ignoram, mas desqualificam e desconstruem os modos de vida e saberes tradicionais, tecnologias locais e sistemas alimentares desenvolvidos ao longo de séculos – quem dirá milênios – adaptados às condições locais e culturais de cada território, que desempenham um papel essencial na conservação dos biomas, na manutenção das florestas e na regulação do clima.

Além disso, a organização das exigências sanitárias por cadeias produtivas monoculturais ignora a característica fundamental desses povos: a diversidade alimentar. Essas comunidades integram múltiplas atividades produtivas, respeitando os ciclos da biodiversidade, a sazonalidade e os tempos da floresta - um modelo diametralmente oposto à lógica industrial das monoculturas. Sua produção historicamente garantiu a segurança alimentar e nutricional das populações.

O impacto das restrições sanitárias é direto na geração de renda das comunidades. Dados da CONAB revelam que 79% dos alimentos fornecidos ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) são in natura, com baixo valor agregado, devido às dificuldades enfrentadas para obtenção de selo e/ou alvará sanitário. A agricultura familiar e os Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais (PIQCTs) entregam 380 variedades diferentes de alimentos ao programa – sendo 133 de origem indígena. Essa diversidade produtiva contrasta fortemente com a realidade do agronegócio: apenas cinco commodities (soja, milho, cana-de-açúcar, café e algodão) concentram cerca de 81,9% do valor bruto da produção das lavouras no país (MAPA, 2023).

As normas sanitárias operam numa lógica reducionista e excludente, ao inviabilizar economicamente a regularização sanitária dos Povos Indígenas, Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais (PIQCT) – verdadeiros guardiões da biodiversidade brasileira, protetores das águas e atores-chave na mitigação climática. Seus sistemas produtivos florestais, roças tradicionais e manejo sustentável sequestram carbono, conservam solos, mantêm as águas e regulam os sistemas de chuvas e clima – serviços ecossistêmicos que contrastam com o alto custo ambiental das monoculturas dominantes. Criminalizar esses modelos sob argumentos sanitários é sabotar uma das soluções mais eficazes que o Brasil possui para cumprir seus compromissos climáticos – um contrassenso que exige revisão imediata.

## **1.2. Impactos Negativos da Exclusão Sanitária e seus Efeitos nos Compromissos Nacionais**

A exclusão sanitária compromete diretamente as metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2023-2027) e os compromissos do governo federal no combate à fome, afetando múltiplas dimensões:

- Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) – Ruptura com as Metas do Governo: Há uma contradição evidente no programa ‘Brasil sem Fome’: enquanto o governo busca reduzir a insegurança alimentar e nutricional - que afeta 27,6% dos lares brasileiros (IBGE 2023) –, as normas sanitárias vigentes bloqueiam justamente a comercialização dos alimentos produzidos por PIQCTs e agricultores familiares. Essa restrição aos produtos tradicionais condiciona a população para o consumo de ultraprocessados, que já representam 20% da ingestão calórica nacional (IBGE), agravando tanto a insegurança alimentar quanto os problemas de saúde pública.

- Economia Local – Impacto nas Políticas e Programas de Inclusão Produtiva: A Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Dec. 11.820/2023) dispõe entre suas diretrizes e objetivos a valorização das práticas alimentares locais e das culturas alimentares brasileiras, e também a promoção dos circuitos locais e distribuição descentralizada dos alimentos. O Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (Resolução da CAISAN/MDS/2024), também chamado Alimento no Prato, inclui entre os seus eixos – produção de alimentos saudáveis em sistemas sustentáveis. Inclui a ANVISA como órgão parceiro e destaca o objetivo de “contribuir para a adequação inclu-

siva dos sistemas reguladores sanitários e das normas sanitárias, de modo a dialogar com as especificidades da Agricultura Familiar, PIQCTs, das práticas tradicionais e da produção artesanal”.

A superação da exclusão sanitária é fundamental para respaldar a democratização do acesso aos programas de compras públicas a esses sujeitos de direitos. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMbio) que compõem a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ressignificada atualmente com a inserção da nova composição da Cesta Básica (Dec. 11.935/2024), não podem ser comprometidos em suas metas com normas sanitárias excludentes.

- Ameaça às Políticas de Sociobiodiversidade e Metas Ambientais: Biodiversidade e Crise Climática: A exclusão sanitária viola o Plano Nacional de Agroecologia (PLANAPO) ao criminalizar sistemas tradicionais como roçados indígenas, que sequestram carbono são fundamentais para o cumprimento das metas e compromissos climáticos. Em 2021, os sistemas alimentares brasileiros convencionais foram responsáveis por 1,8 bilhão de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, representando cerca de 74% das emissões totais do país (Observatório do Clima). A cadeia da carne bovina sozinha emitiu 1,4 bilhão de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, o que corresponde a aproximadamente 57% das emissões totais do Brasil naquele ano (O Eco). Essa lógica regulatória, ao privilegiar cadeias convencionais que emitem significativamente mais gases de efeito estufa do que os sistemas tradicionais, sabota as NDCs brasileiras no Acordo de Paris.

- Saúde Pública – Conflito com o SUS e a Vigilância Sanitária: Há um foco regulatório invertido: enquanto sistemas de produção de PIQCTs e Agricultura Familiar – que produzem alimentos majoritariamente agroecológicos e livres de agrotóxicos – enfrentam obstáculos normativos, práticas intensivas baseadas em agrotóxicos e alimentos ultraprocessados são amplamente comercializados. O Brasil está entre os maiores consumidores globais de pesticidas e alimentos ultraprocessados. Estima-se que esses últimos estejam associados a 57 mil mortes anuais por doenças crônicas evitáveis associadas à má alimentação, como hipertensão, diabetes tipo 2 e obesidade, gerando um custo estimado de R\$10,4 bilhões por ano ao sistema público de saúde (Fiocruz; OPAS). Paralelamente, o SUS destina cerca de R\$3,5 bilhões/ano ao tratamento de intoxicações por agrotóxicos (Fiocruz), evidenciando a necessidade de rever as prioridades regulatórias em favor de práticas alimentares e produtivas mais saudáveis.

## **2. Estratégias para a Inclusão Sanitária: Uma Abordagem Contextualizada e Participativa**

A inclusão sanitária dos Povos Indígenas, Quilombolas, Comunidades Tradicionais (PIQCTs) e da Agricultura Familiar exige um novo olhar regulatório, que reconheça a diversidade de seus sistemas produtivos e culturais. A ANVISA e o MAPA precisam adotar uma abordagem sensível e territorializada, que respeite os modos de vida e promova a segurança alimentar e nutricional, o

desenvolvimento sustentável e a justiça social.

**A inclusão sanitária é uma pauta estratégica de saúde pública e também de ordem econômica, social, cultural, ambiental e política. Seu avanço não é uma questão meramente técnica: depende de vontade política que favoreça processos participativos e multissetoriais para a construção de instrumentos adequados à realidade desses grupos, como já demonstrado na elaboração da RDC nº 49/2013. As ações propostas a seguir visam transformar o atual modelo sanitário em um mecanismo de inclusão, valorização da sociobiodiversidade e fortalecimento da soberania alimentar.**

- Normas específicas e revisão das existentes: É necessário estabelecer normas sanitárias específicas para os PIQCTs e agricultores familiares, tanto no âmbito da ANVISA quanto do MAPA, com ampla participação social, garantindo que estas estejam alinhadas às práticas, modos de vida e realidades desses grupos, bem como com o conjuntos de políticas e Programas voltados para o desenvolvimento econômico e social e para a segurança alimentar e nutricional. Além disso, as normas atuais devem ser revistas para evitar a criminalização de práticas tradicionais e para assegurar maior justiça regulatória.

- Manutenção e Revisão da RDC nº 49/2013: A RDC nº 49/2013, da ANVISA, que estabeleceu um tratamento sanitário diferenciado para a Agricultura Familiar e a Economia Solidária, não deve ser revogada. Ao contrário, seu processo de revisão precisa ser retomado e aprofundado, com foco em ampliar sua aplicabilidade, fortalecer sua efetividade e garantir a inclusão de outras realidades produtivas, como as dos PIQCTs.

- Aperfeiçoamento e efetiva implementação do PRAISSAN: O Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (PRAISSAN - Portaria 527/2017, da ANVISA), deve ser efetivamente implantado, com a criação de comitês locais e nacionais voltados à promoção da inclusão sanitária e ao fortalecimento da vigilância sanitária contextualizada e territorializada. A atuação do programa deve articular políticas públicas e adaptar as ações sanitárias às realidades culturais e produtivas dos PIQCTs e da Agricultura Familiar.

- Paralisação e Revisão do processo regulatório relativo à Consulta Pública 1249/2024, da Anvisa: Embora tenha seguido formalmente as boas práticas regulatórias (Análise de Impacto Regulatório, Tomada Pública de Subsídios e Consulta Pública), este processo, que propõe a revogação da RDC 49/2013, não teve a devida participação dos PIQCTs e da Agricultura Familiar. Sua tramitação deve ser suspensa até que se garanta um processo de escuta ativa e participação efetiva desses segmentos.

- Revisão das Boas Práticas Regulatórias (BPRs): As Boas Práticas Regulatórias devem ser ajustadas para incluir mecanismos específicos de consulta e participação dos PIQCTs e da Agricul-

tura Familiar. É fundamental assegurar que seus canais de comunicação, formas de organização e especificidades culturais sejam respeitados e incorporados ao processo regulatório.

- **Capacitação de servidores:** Realizar capacitações regulares para os servidores (ANVISA e MAPA), em todos os níveis, promovendo a compreensão dos modos de vida, conhecimentos tradicionais e sua relevância para a segurança alimentar e a sociobiodiversidade, além de reduzir o racismo institucional.
- **Assistência técnica e abordagem diferenciada:** A inclusão sanitária exige uma abordagem técnica adaptada à diversidade sociocultural dos PIQCTs e da Agricultura Familiar. Isso inclui o oferecimento de assistência técnica continuada e ações de formação específicas, com linguagem acessível e metodologias adequadas às realidades locais e territoriais, que respeitem suas práticas, saberes e modos de vida.
- **Classificação de risco contextualizada e razoabilidade nas exigências sanitárias:** A classificação de risco e as exigências sanitárias devem ser ajustadas conforme os contextos locais e os modos de produção. Isso envolve considerar fatores como dados epidemiológicos, atividade de água dos alimentos, escala produtiva e impacto sanitário, assim como avaliações contextualizadas de riscos e benefícios - à saúde, sociais, econômicos, culturais, ambientais - diferenciados dos alimentos produzidos por estes segmentos em relação às alternativas industriais e /ou ultraprocessadas. As exigências para a regularização de arranjos produtivos e produtos dos PIQCTs e da Agricultura Familiar precisam ser proporcionais e contextualizadas, evitando barreiras regulatórias que impeçam sua legalização e valorização.

### 3. Considerações Finais

A inclusão sanitária da Agricultura Familiar e dos PIQCTs é um desafio complexo, mas fundamental para a construção de um Brasil mais justo, saudável e sustentável. Acreditamos que, com vontade política e ação coordenada, com participação social, é possível transformar a regulação sanitária em um instrumento de promoção da diversidade, da equidade e do bem-estar social, assegurando a justiça econômica e socioambiental, assim como a soberania e segurança alimentar e nutricional dos sujeitos de direitos.