



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

NÍRIA COSTA ASSIS

**ROTULAGEM DE ALIMENTOS INTEGRAIS:
a perspectiva do ambiente institucional**

PUBLICAÇÃO: 155/2018

**Brasília/DF
Fevereiro, 2018**

NÍRIA COSTA ASSIS

**ROTULAGEM DE ALIMENTOS INTEGRAIS:
a perspectiva do ambiente institucional**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócios.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Júlia Pantoja

**Brasília/DF
Fevereiro, 2018**

ASSIS, N. C. **Rotulagem de alimentos integrais**: a perspectiva do ambiente institucional. 2018, 64 f. Dissertação. (Mestrado em Agronegócio) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

Documento formal, autorizando reprodução desta dissertação de mestrado para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade de Brasília e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA


AAAS848	Assis, Níria Costa
rr	Rotulagem de alimentos integrais: a perspectiva do ambiente institucional / Níria Costa Assis; orientador Maria Júlia Pantoja. -- Brasília, 2018. 64 p.
	Dissertação (Mestrado - Mestrado em Agronegócios) -- Universidade de Brasília, 2018.
	1. Segurança alimentar. 2. Qualidade. 3. Regulamentação. 4. Saúde. I. Pantoja, Maria Júlia, orient. II. Título.

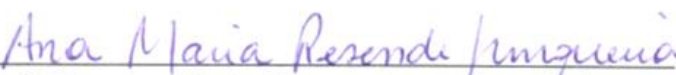
NÍRIA COSTA ASSIS

**ROTULAGEM DE ALIMENTOS INTEGRAIS:
a perspectiva do ambiente institucional**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócios.

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:


Prof. Dra. Maria Júlia Pantoja – Universidade de Brasília (UnB)
(ORIENTADORA)


Prof. Dra. Ana Maria Resende Junqueira – Universidade de Brasília (UnB)
(EXAMINADOR INTERNO)


Prof. Dra. Janaína Deane de Abreu Sá Diniz – Universidade de Brasília (UnB)
(EXAMINADOR EXTERNO)

Brasília, 26 de Fevereiro de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente por permitir que eu trilhasse esse caminho de aprofundamento acadêmico e amadurecimento pessoal e por ter providenciado as condições necessárias para que eu pudesse me dedicar integralmente aos estudos e à pesquisa. Agradeço a Deus, por iluminar as minhas escolhas, especialmente a definição do tema. Agradeço ao meu esposo, por sempre me recordar das minhas capacidades e pela paciência e encorajamento de todos os dias. À minha mãe, pelo amparo, consolo, orações e palavras de motivação. Ao meu pai pela preocupação e incentivo para conclusão desta etapa. À minha irmã, pelo exemplo, força, conselhos e motivação. À minha querida Bela, por ter sido uma companhia encantadora e amorosa nos momentos finais de elaboração desde trabalho. Aos meus amigos, pela torcida e orações. Agradeço imensamente a minha orientadora, Maria Júlia, por ter sido um auxílio essencial durante os desafios que nesta etapa surgiram. Sou muito grata pela forma doce e inspiradora com que me orientou. Agradeço aos funcionários da ANVISA, que me receberam de forma prestativa e contribuíram com informações importantes para compreensão do tema pesquisado. Agradeço à Universidade de Brasília, por ter me oferecido uma formação acadêmica gratuita e de qualidade. Finalmente, agradeço à Capes, pela bolsa de estudos que me permitiu realizar este trabalho com maior dedicação.

RESUMO

Em uma sociedade na qual as relações são marcadas por incertezas e inseguranças, ganha relevância o ambiente institucional que tem como papel proporcionar uma estrutura estável para que as relações sejam mais equilibradas. No setor alimentício, mais especificamente o de alimentos integrais, são evidenciadas essas imprecisões a partir da falta de normatização para uso do termo “integral” nos rótulos. Nesse sentido, o consumidor, elo mais frágil e mais importante da cadeia produtiva, está tendo seu direito de acesso à informação correta violado. Admitindo que é papel do ambiente institucional exercer a função regulatória, buscou-se, nesse estudo, analisar a percepção de atores do ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais acerca dos aspectos envolvidos na regulamentação dessa matéria. Para tanto, foram analisadas, pela técnica análise de conteúdo, as verbalizações enunciadas no contexto de uma audiência pública que teve como foco a discussão do tema em questão. Posteriormente, foi realizada uma entrevista com os atores-chave da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), principal representante do ambiente institucional, para complementar as questões identificadas a partir da audiência pública, bem como, levantar dados adicionais acerca da percepção do ambiente institucional sobre a regulamentação dos alimentos integrais. Os resultados apontam que a existência de lacunas regulatórias acerca dos alimentos integrais se justifica pela alta complexidade do tema e pela baixa priorização desse assunto dentro da agenda regulatória da ANVISA. Os consumidores precisam ser mais bem informados sobre as práticas realizadas na fabricação de produtos intitulados como integrais, a falta de regulamentação do uso do termo “integral” e, sobretudo, sobre os prejuízos que o consumo excessivo pode provocar à saúde. Além disso, ao traçar um cenário pós-regulamentação, percebe-se que os benefícios podem se estender tanto para os consumidores como para o setor produtivo, pois, o regulamento irá contribuir para a garantia de acesso claro e correto sobre as características dos alimentos e para aumento da satisfação do consumidor. O aumento da demanda por esses alimentos poderá trazer um incremento econômico para todo este setor produtivo. Como principais impactos negativos tem-se a possibilidade de aumento dos custos para a indústria e a insegurança em relação a reação do consumidor sobre questões pouco conhecidas como a prática de reconstituição e recombinação do grão e dos malefícios relacionados ao consumo inadequado de alimentos integrais.

Palavras-chave: Segurança alimentar. Qualidade. Regulamentação. Saúde.

ABSTRACT

In a society in which relationships are marked by uncertainties and insecurities, the institutional environment, whose role is to provide a stable structure for relationships to be more balanced, gains relevance. In the food sector, specifically in the whole foods sector, these inaccuracies become evident in the lack of norms for the use of the term “whole food” in labels. Therefore, the consumer, the most fragile and important link in the production chain, is having the right to access correct information affected. Taking into consideration that it is the role of the institutional environment to perform regulatory functions, this study sought to analyze the whole foods labeling institutional environment actors' perception on aspects related to the regulation of this matter. Hence, this study analyzed, through the content analysis technique, comments made in a public hearing which focused on discussing this theme. Later on, the author did an interview with key actors at ANVISA, the main representative of the institutional environment, to complement the issues identified in the public hearing as well as to gather data on the perception of the institutional environment regarding the regulation of whole foods. The results of this study point to the existence of regulatory gaps on whole foods, justified by the high complexity of the issue and the low prioritization of this issue in the regulatory agenda of ANVISA. Consumers need to be better informed about the steps taken during the making of so called whole food products, as well as the lack of regulation of such term, and; above all, about the losses that its excessive consumption can bring to health. Besides, when drawing a post-regulation scenario, one can notice that the benefits can be extended both to the consumers and to the productive sector, since regulation will contribute to assuring consumers right to clear and correct access to food, increasing consumers satisfaction and therefore, consumption of whole food products. The increase in demand for such food can bring an economic increase to the entire whole foods productive sector. The main negative impacts are the possibility of increased costs and insecurity in regards to consumers reaction to little-known matters such as grains reconstitution and recombination, as well as to the disadvantages related to inadequate consumption of whole food products.

Key words: Food security. Quality. Regulation. Health.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Sistema de Agribusiness e Transações Típicas.....	13
Figura 2 -	Principais marcos legais da rotulagem de alimentos	26
Figura 3 –	Impactos relacionados à regulamentação de alimentos integrais	51
Quadro 1 –	Os Três Pilares da Instituição	15
Quadro 2 –	Estudos empíricos sobre o ambiente institucional em segmentos do agronegócio.....	18
Quadro 3 –	Resultado da Análise de Conteúdo da Audiência Pública.....	35
Quadro 4 –	<i>Stakeholders</i> e suas áreas de atuação	46

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Objetivo Geral	10
1.2	Objetivos Específicos	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1	Sistemas agroindustriais	12
<i>2.1.1</i>	<i>Ambiente institucional</i>	<i>14</i>
<i>2.1.1.1</i>	<i>Estudos Empíricos sobre o Ambiente Institucional</i>	<i>18</i>
2.2	Segurança Alimentar	20
<i>2.2.1</i>	<i>Alimentação saudável e alimentos integrais</i>	<i>21</i>
2.3	Rotulagem de alimentos	24
<i>2.3.1</i>	<i>Principais normativas acerca da rotulagem de alimentos</i>	<i>26</i>
3	METODOLOGIA	32
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	35
4.1	Resultados da 1ª Etapa	35
4.2	Resultados da 2ª Etapa	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	54
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	63

1 INTRODUÇÃO

A compreensão da atividade agropecuária evoluiu para uma análise sistêmica, em que diversas variáveis estão inseridas e se inter-relacionam. Diante dessa visão, surge o conceito de Sistemas Agroindustriais (SAG), em que são consideradas como típicas as relações entre a indústria de insumos, a produção agrícola, a indústria de alimentos e fibras, o sistema de distribuição atacado e varejo, e por fim a transação com o consumidor final. Nesse sistema, o consumidor é considerado o ponto central para onde concorrem todas as transações do SAG. Nesse sentido, a satisfação das necessidades do consumidor ganha relevância.

A descoberta da possibilidade de promoção da saúde por meio da alimentação tem sido valorizada dentro dos enfoques da segurança alimentar. Além da preocupação com a quantidade de alimentos, a segurança alimentar tem discutido e enfatizado o dever de prover alimentos de qualidade e devidamente adequados para uma dieta alimentar saudável. Sabe-se que, apesar do aumento do consumo por alimentos pré-prontos e de preparo fácil, a busca por hábitos alimentares mais saudáveis tem sido considerada uma tendência. Com o aumento de doenças originadas por uma alimentação rica em açúcares e gorduras, a população tem voltado sua atenção para o consumo de alimentos mais seguros. Apesar da preferência por produtos de fácil manuseio, a preocupação das pessoas com a saúde e o desejo por alimentos seguros têm gerado demanda por alimentos orgânicos e produtos biodegradáveis (SOUKI *et al.*, 2003). Indicado por profissionais da área da Saúde por auxiliarem no tratamento de doenças e possibilitarem benefícios no processo de digestão e trânsito intestinal, os alimentos integrais têm se destacado. Os alimentos integrais têm conquistado espaço por conterem mais fibras e contribuírem para uma absorção de nutrientes mais lenta pelo organismo provocando aumento na sensação de saciedade. Além disso, os alimentos integrais podem auxiliar no trânsito intestinal, na redução da pressão arterial, no auxílio ao tratamento de doenças cardiovasculares, na ingestão de calorias e, portanto, na prevenção do ganho de peso. Esses alimentos possuem micronutrientes que seriam eliminados caso sofressem o processo de refinamento. Diante das vantagens envolvidas no consumo dos alimentos integrais, o próprio Ministério da Saúde incentiva o consumo dos alimentos nas suas formas integrais. Uma pesquisa realizada em 2017 pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), constatou que 94,1% da população brasileira consome alimentos à base de cereais integrais. Sabe-se que a informação sobre o conteúdo dos alimentos, geralmente presente nos rótulos, influencia na adoção de práticas alimentares mais saudáveis. Nesse sentido, o acesso à informação correta se caracteriza como um aspecto da segurança alimentar. O contato dos consumidores com as

atividades produtivas pode ser mínima, por conta da presença de grandes redes de supermercados que atuam na distribuição de alimentos globalmente, “[...] isto implica que a informação deve estar plenamente coordenada, caso ela seja demandada pelo consumidor final” (ZYLBERSZTAJN, 2000, p. 16). A rotulagem de alimentos no Brasil está associada a um direito presente no código de defesa do consumidor em que atesta que ter uma informação clara, correta e compreensível constitui direito básico do consumidor. Apesar disso, diversos estudos sobre rotulagem de alimentos indicam que existe uma banalização das normas exigidas para rotulagem de produtos alimentícios. Essa banalização se dá, principalmente, pela falta de uma fiscalização eficiente. Os resultados de uma pesquisa realizada pelo IDEC, em 2016, apontam que apenas três dos 14 biscoitos que se autodenominam integrais contêm farinha de trigo integral ou cereais como principal(ais) ingrediente(s) de sua composição. Consta-se que os consumidores não estão tendo o seu direito, de ter uma informação clara e fidedigna sobre o conteúdo dos alimentos, garantido. Muitos consomem esses produtos acreditando que estão praticando uma alimentação mais saudável, no entanto, isto pode estar sendo comprometido, por conta de limitações na legislação e na fiscalização. Apesar da importância que esses alimentos representam, no Brasil, não existem critérios claros para que a expressão integral seja descrita nos rótulos.

Essa lacuna tem permitido o repasse de informações incorretas sobre o conteúdo dos alimentos. A falta de legislação específica tem flexibilizado e autorizado a indústria alegar que produtos ultraprocessados são integrais mesmo quando não possuem nenhum tipo de cereal integral. Nesse sentido, a ausência de normativas claras para rotulagem de alimentos integrais no Brasil configura-se uma questão de segurança alimentar e nutricional. O ambiente institucional, representado por instituições com competências regulatórias, é o responsável por proferir as regras do jogo e sanar as lacunas existentes. No Brasil, a ANVISA é quem possui o papel de normatizar a produção, comercialização e rotulagem dos alimentos.

Diante desse cenário, a presente pesquisa se faz necessária, pois é crescente o consumo de alimentos que se autodenominam “integrais” e, apesar da relevância desses produtos, não existem critérios definidos para utilização desse termo nos rótulos dos alimentos no Brasil.

1.1 Objetivo Geral

Analisar a percepção do ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais acerca dos aspectos envolvidos na regulamentação dessa matéria.

1.2 Objetivos Específicos

Foram definidos como objetivos específicos:

- a) identificar os principais órgãos governamentais que atuam dentro do sistema de rotulagem de alimentos no Brasil;
- b) identificar as características do ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais e seu principal representante;
- c) identificar os principais obstáculos que envolvem a regulamentação de alimentos integrais;
- d) elencar as ameaças, oportunidades, forças e fraquezas relacionadas à regulamentação de alimentos integrais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta as bases teóricas que fundamentam o presente estudo. Primeiramente, são apresentadas as abordagens e os aspectos incluídos no âmbito do sistema agroindustrial e da influência do ambiente institucional. Serão apresentados conceitos de segurança alimentar, qualidade e alimentação saudável. A seguir, são apontadas as principais discussões sobre a rotulagem de alimentos, bem como, os principais marcos legais sobre o assunto.

2.1 Sistemas agroindustriais

Os avanços da tecnologia transformaram o setor de alimentos e fibras, que tinham um *status* de autossuficiência para uma complexa interdependência de grandes agroindústrias, evoluindo de uma agricultura para um *status* de “Agronegócio” (*agribusiness*) (DAVIS; GOLDBERG, 1957). Esse termo foi definido em 1968 por Goldberg, pesquisador do Programa de Agronegócios de Harvard, como:

Um sistema de *commodities* engloba todos os atores envolvidos com a produção, processamento e distribuição de um produto. Tal sistema inclui o mercado de insumos agrícolas, a produção agrícola, operações de estocagem, processamento, atacado e varejo, demarcando um fluxo que vai dos insumos até o consumidor final. O conceito engloba todas as instituições que afetam a coordenação dos estágios sucessivos do fluxo de produtos, tais como as instituições governamentais, mercados futuros e associações de comércio (GOLDBERG, 1968 apud ZYLBERSZTAJN, 2000, p. 5).

A partir do conceito apresentado, percebe-se que há um vínculo de interdependência entre os atores responsáveis pelas etapas produtivas. No entanto, essa relação apresenta características diferentes quando se refere às instituições governamentais, por exemplo; uma vez que as instituições têm a autoridade para determinar o ambiente em que as operações se desenrolarão (FARINA, 1997). De forma geral, percebe-se, nessa abordagem, uma proposta de análise sistêmica a partir da integração dos diversos agentes, desde os atores envolvidos na produção até o consumidor e instituições que influenciam de alguma forma o fluxo produtivo. Ainda sobre esse contexto de evolução da agricultura tradicional para mais moderna, tem-se o conceito de cadeias (*filières*), que surgiu da escola de economia francesa. Esse conceito tem como entendimento central uma “[...]sequência de operações que levam à produção de bens, cuja articulação é influenciada pela fronteira de possibilidades ditadas pela tecnologia e é

definida pelas estratégias dos agentes que buscam a maximização dos seus resultados” (MORVAN, 1985 apud PEDROZO *et al.*, 2004, p. 3). Tanto o conceito de *filière* quanto o de *agribusiness* consideram a sucessão de operações que persistem até o consumidor final. Segundo Carvalho (1995) *filière*, cadeia agroalimentar, canais de distribuição e circuitos comerciais são expressões empregadas para *retratar* a trajetória de um produto até a posse do consumidor. Para Zylbersztajn (2000), os conceitos de *filière* e *agribusiness* apresentam algumas diferenças, pois o primeiro está mais voltado para as ações governamentais, enquanto que o segundo está mais voltado para as estratégias das corporações. Apesar dessas pequenas diferenças, as duas correntes partem do mesmo ponto: o enfoque sistêmico. Integrando as contribuições dessas escolas, Zylbersztajn (2000, p. 20) afirma que os Sistemas Agroindustriais (SAG) podem ser entendidos como um “[...] fluxo amparado por duas margens: uma representada pelo ambiente institucional e outra pelo ambiente organizacional [...]”, conforme apresenta a Figura 1.

Figura 1 – Sistema de Agribusiness e Transações Típicas



Fonte: Zylbersztajn (2000)

A partir das abordagens apresentadas e do modelo de SAG sugerido por Zylbersztajn (2000), é possível constatar a importância que as instituições têm para a atividade agrícola moderna. Essa relevância pode-se explicar pelo impacto que suas ações podem causar na organização do fluxo produtivo. Portanto, compreender as organizações e, sobretudo, as instituições se configura um instrumento que contribui para a definição de estratégias mais eficientes (ZYLBERSZTAJN, 2000). É papel das instituições ditar as regras da sociedade por meio de leis, tradições e costumes, enquanto o ambiente organizacional é caracterizado por possuírem “[...] os verdadeiros agentes que fazem os SAGs funcionar[...]”, como, por exemplo, as empresas, universidades e cooperativas (ZYLBERSZTAJN, 2000, p. 20). Percebe-se que tanto as instituições quanto as organizações apresentam funções essenciais para o desempenho de um sistema agroindustrial.

Nesse modelo, também adquire relevância o consumidor em que é considerado o “[...] ponto focal para onde converge o fluxo dos produtos do SAG” (ZYLBERSZTAJN, 2000, p. 16). Observa-se por meio do fluxo de transações típicas sugeridas na Figura 1, que o consumidor e sua satisfação são finalidades do sistema. Sobre isso, Spers (2000, p. 314) afirma que o consumidor é o elo superior de todo o SAG por ser ele quem vai “[...] pagar e sustentar todo o sistema”. Além disso, o consumidor informa o sistema agroalimentar por meio de sua escolha de compra sobre quais os “[...] atributos de qualidade que deseja e quanto está disposto a pagar por eles” (SPERS, 2000, p. 295). No entanto, suas estruturas de preferências não são estáticas, pois a presença de novos produtos no mercado pode ocasionar o surgimento de novos hábitos (SAES, 2000). Portanto, deve-se estabelecer meios eficazes de absorver as informações sobre as aspirações do consumidor, visto que seus desejos e suas preferências são muito dinâmicos, podendo mudar rapidamente/estando sujeitos à chegada de novas opções. O consumidor tem ditado as transformações ocorridas no sistema agroalimentar, pois suas atuais demandas têm incentivado esforços no sentido de abordar a qualidade e segurança dos alimentos dentro do sistema agroindustrial (SPERS, 2000). Diante disso, percebe-se que buscar a compreensão tanto das organizações e instituições como do consumidor é fundamental para que um Sistema Agroindustrial se mantenha competitivo e sustentável.

2.1.1 Ambiente institucional

Nas sociedades, é comum a existência de regras que limitem o comportamento dos indivíduos e, a partir disso, construam uma estrutura que possibilite a relação humana em diversos campos (SAES, 2000). Nesse sentido, as instituições ganham relevância, por serem elas consideradas “as regras do jogo em uma sociedade [...] são as restrições concebida pelos homens que moldam a interação humana” (NORTH, 1994, p. 3). Essas restrições contribuem para que as incertezas sejam reduzidas, possibilitando, portanto, uma estrutura mais estável para a interação humana (NORTH, 1993). Para Sá (2014, p. 59), as instituições podem ser definidas como “instâncias de defesa de interesses coletivos difusos, fomentadoras, fiadoras e defensoras do cumprimento das leis, códigos e regras [...]”. Logo, a principal missão das instituições em uma sociedade é diminuir a insegurança, constituindo uma estrutura estável, mas não necessariamente eficiente, para a interação humana (NORTH, 1994). Ainda sobre a competência de exercer controle nas relações, Waack (2000) ressalta que as organizações avançam dentro dos limites criados pelo ambiente institucional. Essa visão concorda com a de

North (1993), quando afirma que as restrições impostas pelas instituições têm o poder de remodelar as organizações e suas finalidades. Portanto, considera-se que as restrições e limitações definidas pelo ambiente institucional têm como objetivo melhorar a interação humana seja entre indivíduos, indivíduos e organizações, e entre organizações. Apesar de esse ser um papel reconhecido como fundamental, as instituições não têm esse único objetivo (FARINA, 1997). Além disso, essas restrições só são necessárias pelo fato de existirem incertezas e insegurança nas relações humanas. Essa incerteza quando aplicada ao mercado pode ser caracterizada como um custo de transação. Segundo Fiani (2002, p. 270), a incerteza pode gerar assimetrias de informação, essa representa as “[...] diferenças nas informações que as partes envolvidas em uma transação possuem [...]”. Portanto, a presença de informação imperfeita ou assimétrica demanda a regulamentação da comercialização de alimentos, remédios, entre outros produtos (FARINA, 1997, p. 117).

O ambiente institucional é analisado a partir de diversas áreas do conhecimento, para a Nova Economia Institucional, linha de estudo da Economia, é entendido como provedor de ações políticas que coordenam a base da produção para que haja o desenvolvimento das atividades econômicas (WILLIAMSON, 1994). Os pesquisadores do campo da administração caracterizam o ambiente institucional pelas exigências e regras as quais as organizações devem se submeter para serem legitimadas (MEYER; SCOTT, 1983). Apesar de apresentar diferenças no foco que irá recair os efeitos do ambiente institucional, ambos fixam que é característica fundamental ser o provedor das regras. Para alguns teóricos sociais, os sistemas regulatórios, normativos e cultural-cognitivos são aspectos básicos das instituições e possuem relações de interdependência (SCOTT, 2001). O Quadro 1 apresenta os três pilares e suas respectivas variáveis que constituem o funcionamento das instituições.

Quadro 1 – Os Três Pilares da Instituição

	Regulatório	Normativo	Cultural-Cognitivo
Bases de Conformidade	Utilidade	Obrigaç�o social	Aceita�o de pressupostos e Entendimento compartilhado
Bases de Ordem	Regras regulat�rias	Expectativa de ades�o	Esquemas Constitutivos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mim�tico
L�gica	Instrumental	Adequa�o	Ortodoxia
Indicadores	Regras, Leis e San�oes	Certifica�o e Aceita�o	Cren�a comum e L�gica compartilhada de a�o
Bases de Legitima�o	Legalmente sancionado	Moralmente governado	Conceitualmente correto e Culturalmente sustentado

Fonte: Scott (2001)

Sobre a característica regulatória, Scott (2001) aponta a atividade fundamental das instituições de determinar as regras, no entanto, elas não são necessariamente formais. Sobre isso reforça Saes (2000, p. 166) ao afirmar que o ambiente institucional é o que determina as regras, que podem ser definidas como formais, sendo “[...] aquelas que são explicitadas põem algum poder legítimo e tornadas obrigatórias para manter a ordem e o desenvolvimento de uma sociedade”, e informais que se referem às heranças culturais. Sobre o pilar normativo, Scott (2001) integra as normas propriamente ditas, que definem os meios adequados e corretos para alcançar alguma finalidade, e os valores, que são princípios que norteiam os comportamentos. Segundo Rossoni (2007), a aplicabilidade das normas e dos valores depende das atividades ou da posição social que os indivíduos ocupam, ou seja, elas são empregadas de acordo com as especificidades. O componente cultural-cognitivo presente nas instituições, representa a intermediação existente na composição de uma estrutura de significado social igualmente compartilhado (SCOTT, 2001). Além disso, Scott (2001) afirma que o processo cognitivo de interpretação, ou seja, de significação, da realidade social, sofre interferência da cultura. Apesar do foco da teoria institucional estar em símbolos, significados e regras, Scott (1994) defende que é essencial não perder de vista os agentes humanos que estão criando e aplicando esses símbolos, interpretando esses significados, e formulando, conformando, desobedecendo e modificando essas regras.

Farina (2000), ao apresentar os elementos que influenciam as estratégias das firmas e o funcionamento dos mercados, aponta os ambientes organizacional e institucional. O ambiente organizacional se caracteriza por estar envolvido por organizações corporativistas, agências públicas e privadas, sindicatos, institutos de pesquisa e políticas setoriais privadas; enquanto o ambiente institucional é considerado por englobar o sistema legal, as tradições, os costumes, o sistema político, as regulamentações e a política macroeconomia (FARINA, 2002). Nesse mesmo sentido, Zylbersztajn (1995), ao retratar as transações típicas de um Sistema Agroindustrial, também apresentou os ambientes organizacional e institucional como influenciadores. Para ele, as associações, a informação, a pesquisa, as finanças, as cooperativas e as firmas integram o ambiente organizacional, já o ambiente institucional é composto pela cultura, pela tradição, pela educação e pelos costumes (ZYLBERSZTAJN, 1995). Segundo North (1994), as instituições estão mais voltadas para as regras do jogo, enquanto as organizações estão mais associadas aos jogadores. Na tentativa de diferenciar as instituições das organizações, constatou-se que, em geral, o ambiente institucional é caracterizado por possuir autoridade de definir padrões por meio de normas formais ou

informais, enquanto que o ambiente organizacional busca seus interesses de forma organizada devendo observância às regras determinadas.

Diante da importância do ambiente institucional e a influência que ele pode exercer na sociedade, bem como na dinâmica das firmas, as empresas buscam se adaptar ao ambiente institucional, mas também o modificar para alcançar regras que estejam alinhadas aos seus interesses, ainda que as mudanças ocorram com mais dificuldade nas instituições que nas organizações (ZYLBERSZTAJN, 2000).

A combinação de um cenário marcado pelo avanço da tecnologia, expansão econômica das empresas e o aumento da população demandou maior participação do Estado na esfera econômica com o objetivo de evitar situações abusivas e garantir que os produtos e serviços disponibilizados no mercado tenham qualidade (SANTOS, 2003). Diante disso, o Estado encaminha representantes dotados de capacidade legal e competência normativa para compor o ambiente institucional de diferentes setores econômicos. Dentre esses representantes, adquirem relevância as agências reguladoras, pois têm como missão exercer atividades de fiscalização, controle, aplicação de penalidades e fixação de condutas competitivas (WALD; MORAES, 1999). Sobre as penalidades, Spers (2000) destaca sua importância ao afirmar que a existência de mecanismos punitivos instituídos pela sociedade por meio do ambiente institucional desestimula a ação oportunista. Desse modo, afirma Santos (2003, p. 138) que as Agências Reguladoras nacionais estão sendo criadas com o foco na gestão e no controle da prestação de serviços, buscando “[...] assegurar a qualidade do serviço, proteger o usuário e defender a concorrência”. Essas atribuições visam preservar a esfera econômica de atitudes abusivas e contribuir para a harmonia social (WALD; MORAES, 1999). Dentre as diversas agências reguladoras existentes e seus campos de atuação, adquire relevância para esse trabalho a ANVISA por ser a responsável “por fiscalizar a produção e a comercialização dos alimentos, além de normatizar a sua rotulagem” (CAMARA *et al.*, 2008). Para fins dessa pesquisa, o ambiente institucional será representado pela ANVISA e o ambiente organizacional será representado pelas associações e pelos grupos de interesse que orbitam dentro do contexto de rotulagem de alimentos integrais.

2.1.1.1 Estudos Empíricos sobre o Ambiente Institucional

Alguns estudos empíricos recentes (dissertações de mestrado) encontrados na literatura (FUSCALDI, 2010; ANDRADE, 2011; VICENZI, 2012; CARVALHO, 2014) indicam a importância do ambiente institucional como fator de influência dentro dos sistemas agroalimentares e, conseqüentemente, na segurança alimentar dos consumidores. O Quadro 2, a seguir, sistematiza os principais resultados de estudos que investigaram o ambiente institucional de diferentes atividades econômicas.

Quadro 2 – Estudos empíricos sobre o ambiente institucional em segmentos do agronegócio

Título e Ano	Autor(es)	Amostra	Instrumentos metodológicos	Principais resultados
Soja convencional e transgênica: parâmetros legais para garantia desta coexistência, 2010.	Fuscaldi, K. C	8 representantes	Entrevistas e análise de conteúdo	Os parâmetros legais que deveriam constar no marco jurídico brasileiro seriam sobre a questão da presença adventícia e rotulagem das sementes convencionais e transgênicas.
A situação atual da gestão do risco em alimentos no Brasil: percepções dos principais atores-chave, 2011	Andrade, J. S. D	45 representantes	Entrevistas e análise de conteúdo	Os principais problemas citados pelos entrevistados foram: a falta de interação entre o setor público e privado, estruturação do governo e legislação confusa.
Gerenciamento de risco para a segurança dos alimentos no Brasil: A percepção dos atores do agronegócio de bebidas, 2012.	Vicenzi, M. S	62 representantes	Entrevistas e análise de conteúdo	Foram encontrados os seguintes resultados relacionados ao gerenciamento de risco: a fragmentação no modelo organizacional das atividades de gerenciamento de risco e menor intervenção do governo com a atividade produtiva.
As implicações da lei de proteção de cultivares: uma análise na perspectiva dos principais atores, 2014.	Carvalho, T. M	4 representantes	Entrevistas e análise de conteúdo	Percebe-se a necessidade desbravar sobre as limitações da utilização da Lei de Proteção de Cultivares e da Lei de Propriedade Intelectual.

Fonte: Autora (2017)

O estudo de Fuscaldi (2010) teve o objetivo de investigar os parâmetros legais que deveriam constar no marco jurídico brasileiro sobre a questão da coexistência da soja

convencional e transgênica no Brasil, para tanto, foram realizadas entrevistas com oito representantes do ambiente institucional. Os resultados desse estudo apontaram que é necessária uma regulamentação que abranja a presença de sementes transgênicas em sementes convencionais, bem como, a rotulagem desses produtos. Identificar as lacunas existentes no ambiente institucional é o primeiro passo para que seja possível construir um ambiente institucional mais resistente e capaz de assegurar maior segurança nas transações.

O trabalho de Andrade (2011) caminhou no sentido de identificar se, no Brasil, existe um “sistema de gestão de risco em alimentos organizado”, bem como analisar como é realizada a gestão da segurança de alimentos. Para alcançar esses objetivos, foram entrevistados quarenta e cinco atores envolvidos no gerenciamento de riscos para segurança dos alimentos no Brasil. Fizeram parte dessa amostra de entrevistados representantes de órgãos públicos e da iniciativa privada. Dentre os achados dessa pesquisa, tem-se a constatação de que a interação entre o setor público e privado enfrenta dificuldades. Além disso, identificou-se que há uma falta de estruturação do governo em relação à gestão de riscos para alimentos e também a presença de legislações confusas para o setor produtivo. Esses resultados sugerem que o ambiente institucional não está exercendo seu papel de garantir uma estrutura estável, pois as regras do jogo não estão claras, o que possibilita maiores incertezas. O estudo de Vicenzi (2012) também explora a gestão do risco para a segurança dos alimentos, mas para o setor de bebidas. Esse estudo se propôs a identificar as percepções dos atores envolvidos no agronegócio de bebidas. Os resultados foram identificados a partir de entrevistas com uma amostra significativa de 62 indivíduos representantes tanto do ambiente institucional como da cadeia produtiva de bebidas. A partir dessa pesquisa, Vicenzi (2012) identificou que existe uma fragmentação no modelo organizacional das atividades de gerenciamento de risco, e que ela gera ineficiências e restringe a coordenação das atividades. Além disso, foi reconhecido que há pouca intervenção do governo com essa atividade produtiva, e que a escassez de mão de obra técnica e entendimento da regulamentação são os principais impedimentos para o cumprimento das regras de segurança e qualidade pelo setor produtivo (VICENZI, 2012). Por fim, é retratado o trabalho de Carvalho (2014), que buscou analisar as percepções dos atores envolvidos na lei de proteção de cultivares. Além dos aspectos levantados pelo autor, esse estudo pode se justificar pelo que afirma Saes (2000, p. 168): “uma mudança no ambiente institucional como a aprovação da Lei de Proteção a Cultivares provoca reações nas organizações e nos indivíduos”. Buscando compreender melhor qual o entendimento dos atores envolvidos com essa legislação e seus impactos, foram entrevistados representantes das seguintes instituições:

Ministério da Agricultura – MAPA, Confederação Nacional da Agricultura – CNA, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG – e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. A partir das informações coletadas nas entrevistas, Carvalho (2014) observou que é necessário desbravar a questão das limitações da utilização da Lei de Proteção de Cultivares e, inclusive, da Lei de Propriedade Intelectual.

Os resultados encontrados direcionam perspectivas favoráveis ao estudo aqui pretendido, com base na análise da percepção dos atores inseridos no ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais. Os estudos, em geral, apontaram questões significativas relacionadas a cada setor produtivo investigado. A fragilidade do ambiente institucional em alguns assuntos bem como a dificuldade dos representantes do ambiente organizacional em compreender as deliberações normativas foram alguns dos achados mais relevantes. Compreender o ambiente institucional, mesmo que ele possua fragilidades e limitações, e identificar suas características se configura uma ferramenta importante para o setor produtivo se manter competitivo; visto que é o ambiente institucional quem estabelece as diretrizes em que as transações comerciais deverão ocorrer.

2.2 Segurança Alimentar

O conceito de segurança alimentar é de origem militar, surgiu num contexto de pós-Primeira Guerra Mundial quando se percebeu que manter a disponibilidade de alimentos para os militares é uma questão estratégica (DEVES; FILIPPI, 2008). A compreensão teórica e conceitual sobre a segurança alimentar e nutricional representa um campo de estudo ainda em desenvolvimento (BURLANDY; COSTA, 2007). De acordo com o documento do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN (2006) são diversos os enfoques que ocupam o âmbito da segurança alimentar, entre eles, estão o desperdício de alimentos, o uso de agrotóxicos na produção de alimentos, aspectos ambientais relacionados à produção de alimentos, acesso à alimentação, riscos sanitários, desnutrição, entre outras vertentes. Para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (2004), a definição de segurança alimentar e nutricional interligam diversas variáveis, caracterizando esse tema com amplo foco de estudos.

Segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2004, p. 4).

Para a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG, 1993, p. 26), a segurança alimentar: “[...] é a condição para a existência de uma sociedade organizada, [...]” sendo expressa pela garantia de alimentos em quantidade e qualidade necessárias que possibilitem uma dieta alimentar apropriada para que os membros de cada família tenham uma vida saudável. Percebe-se que há um consentimento entre as duas instituições sobre a definição de segurança alimentar, pois as duas abordam a ideia de promoção da saúde por meio da alimentação e a questão da garantia de acesso ao alimento, enfatizando tanto a quantidade quanto a qualidade. Deve-se ressaltar que o conceito elaborado pelo Consea é mais recente em relação ao conceito da ABAG e ele incorporou como parte da definição o aspecto da sustentabilidade nas práticas alimentares. As inovações institucionais, tais como as Normas Sanitárias e Fitossanitárias, demonstram que a segurança dos alimentos é abordada como um bem público global (UNNEVEHR, 2007). Para Valente (2002), a segurança alimentar também engloba o acesso à informação correta sobre o conteúdo dos alimentos, pois elas influenciam a adoção de hábitos alimentares adequados à saúde. São diversos os atores envolvidos nos assuntos relacionados à segurança alimentar, eles vão desde agricultores até grandes indústrias, portanto, apresenta-se, muitas vezes, como um dilema, pois são inúmeros os atores que fazem parte desse universo com interesses divergentes (CAMPOS *et al.*, 2014).

2.2.1 Alimentação saudável e alimentos integrais

Os gostos e as dietas estão sendo moldados por uma expansão global do varejo alimentar moderno (UNNEVEHR, 2007). Os alimentos na sua forma processada ganharam relevância, pois fornecem a possibilidade de maior comercialização por conta da diminuição da perecibilidade e, conseqüentemente, por permitirem maior facilidade de distribuição, no entanto, os alimentos industrializados apresentam perda nutritiva por conta do uso de aditivos e do próprio processamento (CAMPOS *et al.*, 2014). É possível constatar que os produtos industrializados, ao mesmo tempo em que possuem vantagens na comercialização e na apresentação de alto valor agregado, sofrem perdas em relação à qualidade do valor nutritivo presente nos alimentos (CAMPOS *et al.*, 2014). Diante desses prejuízos nutricionais, Costa (1999, p. 334) argumenta:

Com o alargamento do mercado de alimentos industrializados e a percepção de múltiplos agentes de natureza biológica, química e física causadores de doenças em seres humanos e nos animais, por meio do consumo de alimentos, em todo o mundo vêm crescendo preocupações com os alimentos e suas matérias-primas nas

instituições governamentais, organismos internacionais envolvidos com a saúde pública e organizações de defesa do consumidor. Também por causa de prejuízos econômicos decorrentes de pragas, processos industriais deficientes e deteriorações de natureza microbiológica.

Sobre a oferta de alimentos industrializados e a perda de qualidade na alimentação, Angelis (1999) afirma que, atualmente, se tem muitas opções de alimentos para o consumo, por outro lado, há uma presença limitada de alimentos de grupos diferentes, principalmente hortaliças e frutas, nas principais refeições do dia, acarretando perda de qualidade alimentar. Diante do exposto, é possível afirmar que os produtos processados, apesar de garantirem a quantidade de alimentos, ameaçam o “[...] acesso regular e permanente a alimentos de qualidade”, ou seja, uma das premissas da segurança alimentar (ANGELIS, 1999, p. 164).

Para Nitzke (2012), o envelhecimento das populações e as descobertas científicas que relacionam algumas doenças à alimentação influenciaram a procura por um estilo de vida mais saudável. A morbidade e mortalidade da população brasileira adulta pelas doenças relacionadas à má alimentação, à obesidade, à hipertensão arterial, à diabete e diversas doenças do aparelho circulatório é crescente em todas as camadas da população. Diversas doenças poderiam ser evitadas no Brasil apenas por hábitos alimentares saudáveis ao longo da vida, sendo elas diabetes melito, doenças cardiovasculares, tumores malignos, saúde oral, osteoporose e hipovitaminose E (ANGELIS, 1999). Diante disso, percebe-se que a alimentação se configura um instrumento de promoção da saúde. Motivados também pelo poder que a alimentação pode ter na qualidade de vida e na redução dos riscos a doenças crônicas, nota-se uma procura crescente por informações relacionadas à nutrição, à pirâmide alimentar, a dietas e ao valor nutritivo dos alimentos (ANGELIS, 1999). Os alimentos ricos em fibra, como os grãos integrais, ganham importância, pois são alimentos que auxiliam diretamente no trânsito intestinal e no tratamento de doenças cardiovasculares; ajudam na digestão, na redução da pressão arterial e no nível de glicemia no sangue (IDEC, 2016). A presença de fibras na alimentação é considerada um critério de alimentação saudável, pois indica que a alimentação é mais rica em nutrientes (WORLD CANCER RESEARCH FUND, 1997). Considerando a importância das fibras, a Organização Mundial da Saúde – OMS (2004) recomenda aumentar o consumo de frutas, legumes, verduras, cereais integrais e leguminosas. O interesse dos consumidores em relação à oferta de alimentos com qualidade é uma tendência, incluindo atributos como sabor, conteúdo nutricional e segurança alimentar (ANTLE, 1999). Segundo Nitzke *et al.* (2012, p. 4), “[...] hoje, o alimento é um meio para,

além de satisfazer a fome, melhorar a saúde e proporcionar prazer e bem-estar [...]”, ou seja, a alimentação se tornou um recurso para melhoria e manutenção da saúde.

O comportamento do consumidor evoluiu ao longo do tempo de acordo com o contexto econômico, sociocultural e tecnológico no qual ele se insere (OLIVEIRA, 2007). O estudo realizado por Lambert *et al.* (2005) aponta essas evoluções ao afirmar que os preparos alimentares a partir de alimentos na sua forma natural que não tenha sido submetido a algum processamento estão sendo cada vez mais deixados de lado, pois consumidores preferem produtos prontos para o consumo ou que exijam pouca dedicação durante o seu preparo. Um dos motivos para essa mudança nos hábitos alimentares foi o crescimento do número de mulheres no mercado de trabalho (*). O interesse por uma alimentação semelhante a hábitos alimentares do passado tem sido identificado como uma nova demanda social e mercadológica (NITZKE *et al.*, 2012). Nesse sentido, observa-se a existência de um paradoxo, pois pessoas atualmente querem a qualidade dos alimentos do passado, mas com a praticidade e rapidez que permitem a economia de tempo e esforços dos consumidores (NITZKE *et al.*, 2012).

O paradigma da alimentação saudável tem como base uma alimentação variada, moderada, equilibrada, a prática de atividade física regular e moderada, sempre, desde a infância (ANGELIS, 1999). A melhor recomendação para proteção da vida “[...] é manter uma dieta contendo muitas frutas e vegetais, moderada em gordura, mas rica em fibras e contendo a maior variedade possível de alimentos” (ANGELIS, 1999, p. 123). Sabendo-se da importância das fibras para manutenção da saúde e o desejo dos consumidores por alimentos que sejam práticos e saudáveis, os alimentos integrais industrializados têm ganhado relevância e espaço no mercado. Além disso, o Ministério da Saúde (2008), por meio do Guia Alimentar para a População Brasileira, recomenda que seja dada preferência aos alimentos que estão nas formas integrais, pois o alimento quando é processado perde muitas vitaminas, minerais, ácidos graxos e fibras, ou seja, tem a sua qualidade comprometida. Apesar disso, não existem normas para utilização desse termo nos rótulos, como existe, por exemplo, para a utilização do termo “CONTÉM GLÚTEN” regulamentada pela Lei Federal 10.674. Atualmente, não há uma definição de base legal dos critérios que são considerados para que seja possível denominar um alimento como “integral”. A palavra integral no dicionário Aurélio da Língua Portuguesa é definida como: 1. Total, inteiro, global e 2. Diz-se cereal que não sofreu beneficiamento, ou que foi apenas descascado, conservando-lhe a película. A partir dessas definições, nota-se que o termo integral, quando se refere a alimentos, imprime uma ideia de que eles possuem suas características originais e que não tenham sido submetidos ao

processo de beneficiamento. Dentre as poucas definições de alimentos integrais, se destaca a farinha de trigo integral por possuir duas normativas vigentes que a conceituam. A Resolução Normativa nº 12/78, da Câmara Técnica de Alimentos (CTA), define farinha de trigo integral como sendo o “produto obtido a partir do cereal limpo com uma extração máxima de 95% e com teor máximo de cinza de 1,750%”. A outra definição foi publicada pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) pela Instrução Normativa (IN) nº 8, publicada em 2005, como sendo o “produto elaborado com grãos de trigo [...] por meio de trituração ou moagem e outras tecnologias ou processos a partir do processamento completo do grão limpo, contendo ou não o gérmen”. Ao examinar essas definições, é possível perceber que não está sendo citada nem garantida a permanência de características integrais do grão, pelo contrário, a IN nº 8, inclusive, admite o processamento ao mencionar os processos de trituração, moagem, outras tecnologias. O que, na verdade, essas regulamentações estão definindo são teores máximos de cinza, logo, esse atributo pode ser considerado um indicador específico para esses alimentos. Percebe-se que a falta de determinações mais concisas sobre o que seria um alimento integral permite que esse termo seja bastante abstrato e, portanto, sujeito a inferências subjetivas pouco realistas. Com o objetivo de evitar essas variadas interpretações, foi publicado, em 2017, o Projeto de Lei (PL) nº 6.797, que propôs a inclusão de dois itens ao Decreto-Lei 986/1969. O primeiro deles é a definição de alimento integral como sendo o alimento que manteve completamente suas características e os nutrientes essenciais mesmo tendo sido beneficiados (PL 6.797/2017). A segunda inclusão determina que “Produtos fabricados a partir de cereais e suas farinhas somente poderão receber a denominação de “integral” se contiverem pelo menos cinquenta por cento de matéria-prima integral” (PL 6.797/2017). Para deliberar sobre a aprovação, ou não, desse projeto de lei foi organizada, pela Câmara dos Deputados, uma audiência pública para debater sobre essa questão tão pouco explorada. A audiência pública foi considerada como um dos objetos de análise desse trabalho, em que será mais detalhada na seção metodologia.

2.3 Rotulagem de alimentos

No Brasil, é um direito do consumidor ter acesso a uma informação clara e compreensível sobre um produto conforme atesta o artigo 6º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que “a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem” é um direito básico do

consumidor (BRASIL, 1990). Quando se refere a alimentos, a principal fonte de informação sobre suas características é o rótulo. Segundo Marins *et al.* (2008), o rótulo dos alimentos se configura como fundamental para a relação do consumidor com um determinado produto, além disso, representa uma ferramenta significativa para a formação alimentar. Cândido (2000) vai mais longe ao se referir a esse elo quando afirma que, por meio das informações contidas na rotulagem nutricional, os consumidores podem se conectar aos fabricantes dos alimentos em questão. Santos *et al.* (2016) concordam com a visão de que as informações apresentadas nos rótulos podem ser consideradas um importante meio para desenvolvimento da saúde e diminuição de doenças. Além disso, a presença da rotulagem permite a comparação entre produtos, de modo que favoreça a escolha do consumidor na busca por alimentos mais saudáveis (MONTEIRO *et al.*, 2005).

Uma pesquisa realizada com o objetivo de examinar a conformidade da rotulagem de alimentos nacionais e importados à luz da legislação brasileira analisou 220 rótulos de alimentos e encontrou como principal resultado a falta de adequação das informações contidas nos rótulos com o que determina a legislação brasileira (YOSHIZAWA *et al.*, 2003). Esse estudo apontou que as principais irregularidades estavam relacionadas à ausência de orientação sobre como conservar o produto, de declarações que informem sobre a presença de corantes ou aroma artificial e, por fim, foram encontradas referências que poderiam levar o consumidor ao engano. Ainda com o foco no rótulo, mas a partir da percepção do consumidor, Monteiro *et al.* (2005) realizaram um estudo com 250 consumidores do Distrito Federal em que foi identificado que 74,8% desses consumidores tinham o hábito de consultar os rótulos dos alimentos durante a compra no supermercado. Apesar dos rótulos serem consultados pela maioria das pessoas, Marins *et al.* (2008, p. 581) identificaram, a partir de uma pesquisa realizada no Rio de Janeiro, que as informações contidas nos rótulos possuem pouca credibilidade para 24% dos consumidores entrevistados, visto que eles acreditam que elas podem ser “[...]manipuladas, omitidas ou falsas [...]”. Sobre isso, Machado *et al.* (2006) afirmam que a indústria alimentícia tem sido afetada pelas acusações relacionada à contaminação e adulteração de alimentos, criando no consumidor dúvidas em relação à confiabilidade e segurança dos alimentos. Muitos estudos sobre rotulagem de alimentos indicam que existe uma banalização das normas exigidas para rotulagem de produtos alimentícios ocasionada e/ou incentivada, principalmente, pela falta de uma fiscalização eficiente (CÂMARA *et al.*, 2008). As discrepâncias entre os valores nutricionais encontrados nos rótulos e em testes laboratoriais foram constatadas em diversos produtos como: massas alimentícias, pratos prontos, alimentos diets, leites longa vida... (CÂMARA *et al.*, 2008). E

os motivos da falta de confiança desses consumidores podem ser constatados e justificados pelos resultados da pesquisa de Yoshizawa *et al.* (2003) que apontou diversas irregularidades nos rótulos dos alimentos.

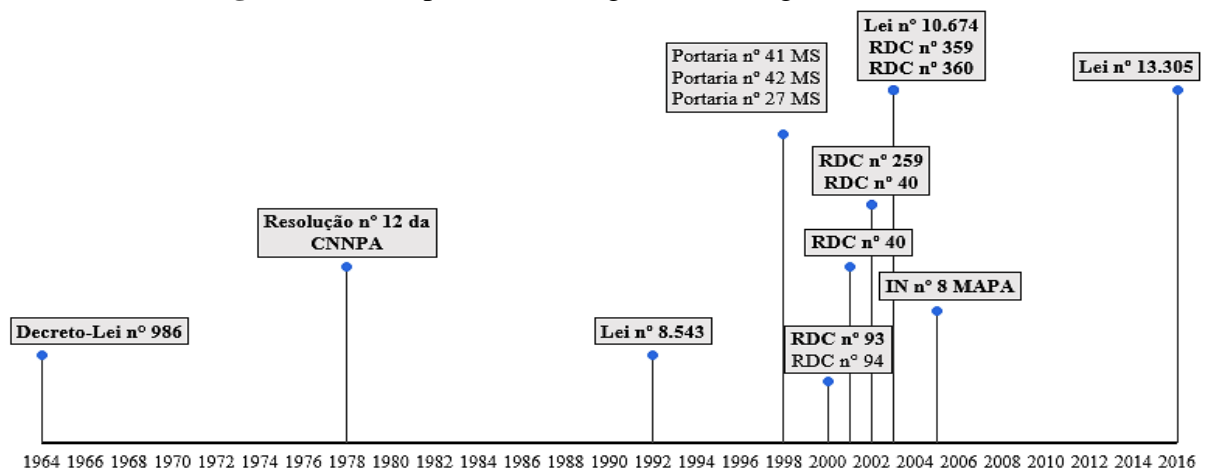
Apesar da rotulagem em alimentos ser um importante instrumento na adoção de hábitos alimentares mais saudáveis, percebe-se que esse potencial pode ser diminuído ou prejudicado pela falta de coerência entre as informações apresentadas e as características reais dos alimentos. Essa disformidade pode levar o consumidor a fazer uma escolha equivocada, tendo seu direito de ter acesso a informações corretas e claras, lesado. O acesso ou a falta dele às informações verdadeiras sobre os elementos que estão contidos nos alimentos é uma questão de segurança alimentar, pois está diretamente associado à adoção de práticas alimentares (CÂMARA *et al.*, 2008).

No Brasil, é a ANVISA que possui competência para estabelecer as normas sobre segurança e rotulagem de alimentos (CÂMARA *et al.*, 2008). No entanto, ela “[...] não faz avaliação prévia de rótulos. A adequação à legislação é de responsabilidade da empresa” (BRASIL, 2015).

2.3.1 Principais normativas acerca da rotulagem de alimentos

Nesta seção, são apresentadas as principais normativas da rotulagem de alimentos, ressaltando suas contribuições e evolução ao longo do tempo. Estão destacadas em negrito as normativas que ainda estão vigentes. Na Figura 2, se destacam as normativas mais relevantes em uma linha do tempo.

Figura 2 - Principais marcos legais da rotulagem de alimentos



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

A trajetória legal/jurídica da rotulagem de alimentos iniciou-se em 1964 com a publicação do Decreto-Lei nº 986. Este decreto foi pioneiro na definição de conceitos como alimento, matéria-prima alimentar, embalagem, propaganda, estabelecimento, entre outros. Ademais, foi definido o termo rótulo conforme se apresenta abaixo:

Qualquer identificação impressa ou litografada, bem como os dizeres pintados ou gravados a fogo, por pressão ou decalcação aplicados sobre o recipiente, vasilhame envoltório, cartucho ou qualquer outro tipo de embalagem do alimento ou sobre o que acompanha o continente (BRASIL, 1969).

Esse conceito foi apresentado com frequência em outras normativas com algumas pequenas alterações. Segundo Ferreira e Lanfer-Marquez (2007), o Decreto-Lei ainda está em vigência devido à sua abrangência. O decreto-lei cita diversas vezes os Padrões de Identidade e Qualidade (PIQs) dos alimentos, além disso, estabelece que deverão ser aprovados tais padrões para cada tipo ou espécie de alimentos. Esses padrões devem abranger os atributos específicos que caracterizam um determinado produto alimentício e os requisitos próprios relacionados à rotulagem e apresentação do produto. Muitas normativas sobre a rotulagem de alimentos estão atreladas ao que será definido nesses padrões, como é o caso das declarações superlativas que somente poderão ser mencionadas caso esteja conforme determinado no PIQ. Outro exemplo é o da rotulagem de alimentos que deverá mencionar a qualidade, a definição e o tipo estabelecido no respectivo PIQ. Isto é, a definição de qualidade de um alimento depende do que está definido no seu respectivo regulamento técnico. O fato agravante é que são poucos os padrões de identidade e qualidade existentes para a quantidade de espécie de produtos disponíveis no mercado. Essa forte dependência aos PIQs combinada à pequena quantidade existente em relação ao universo de alimentos, diminui a eficácia das normativas, cria grandes espaços para o comportamento oportunista e, conseqüentemente, maior insegurança para o consumidor. Apesar dessa fragilidade que o decreto-lei propicia, são inúmeras as definições, atribuições e exigências que o decreto-lei imprime, podendo ser considerado um importante instrumento para rotulagem de alimentos.

A partir da análise das normativas, foi identificado que elas são relativamente confusas em relação à nomenclatura para o que define o Decreto-Lei nº 986 como Padrão de Identidade e Qualidade. As resoluções da ANVISA ora se referem a Regulamento Técnico ora a Norma Técnica. Já o MAPA publica instruções normativas se referindo a Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade. Fixar uma nomenclatura única facilitaria a identificação do documento e sua finalidade mais rapidamente.

Buscando atender ao Decreto-Lei nº 986, a Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos (CNNPA) publicou, em 1978, a Resolução nº 12, que estabelece Normas Técnicas Especiais para 47 alimentos. Alguns desses incluem alimentos integrais como: farinhas integrais, farinha de trigo integral e pão integral. As normas para alguns alimentos foram revogadas e substituídas por regulamentos mais recentes. A Resolução nº 12 se destaca, pois, ainda funciona como principal parâmetro para identidade e qualidade de alguns alimentos, como, por exemplo, a farinha integral. Alguns já foram revogados e substituídos pelos respectivos PIQs. No entanto, é por conta dessa disposição de 40 anos atrás que alguns alimentos têm critérios mínimos de qualidade assegurados. A farinha de trigo integral apresenta uma peculiaridade, ela possui dois regulamentos técnicos vigentes, um declarado na resolução de 1978 e outro enunciado pela Instrução Normativa (IN) 8/2005 publicada pelo MAPA. As diferenças entre essas normativas foram mais bem detalhadas no tópico “Alimentação saudável e alimentos integrais” desse referencial teórico.

A promulgação da Lei nº 8.543, em 1992, demonstrou uma atenção especial do Estado com a saúde e qualidade de vida dos brasileiros. Com o objetivo de alertar a população e evitar a doença celíaca, essa legislação exige a declaração impressa nos rótulos e embalagens dos alimentos industrializados que contenham glúten (trigo, aveia, cevada, malte, centeio e os derivados) a presença dessa substância. Segundo Araújo *et al.* (2010), a doença celíaca é provocada pela ingestão de cereais que possuam o glúten quando consumidos por indivíduos que sejam geneticamente propensos. O tratamento para essa doença é, basicamente, controlar a dieta e excluir o glúten da alimentação, por isso o celíaco deve sempre conhecer os ingredientes listados nos rótulos (ARAÚJO *et al.*, 2010). Nota-se que, apesar da exigência da declaração, nesse momento, não foi estabelecido nenhum padrão ou nenhuma forma de advertência a ser utilizada nos rótulos.

Em 1998, houve a publicação de três portarias, que, embora revogadas, trouxeram importantes contribuições para desenvolvimento da rotulagem de alimentos. A Portaria nº 41 da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (SVS/MS) trouxe como principal contribuição a obrigatoriedade de informar o consumidor sobre as propriedades nutricionais de um alimento no rótulo. Este regulamento tornou a rotulagem nutricional obrigatória somente para os alimentos com propriedades nutricionais complementares, ou seja, alimentos que possuam características nutricionais específicas que incluem alegações como “sem colesterol”, “fonte de cálcio”, “baixo teor de gordura”, dentre outras. A Portaria nº 42 chamou atenção para que os rótulos não possuíssem informações que extrapolam as propriedades reais do alimento. Portanto, expressões que insinuam propriedades medicinais ou benefícios à

saúde deveriam ser evitadas. A Portaria n° 27 estabeleceu os critérios para que os alimentos fossem declarados como “diet”, “sem adição de açúcar”, “alto teor”, entre outras expressões. Ao observar o conjunto dessas portarias, percebe-se que elas têm em comum um esforço para que o consumidor tenha acesso a uma informação mais clara e segura por meio do rótulo. Ao se estabelecerem regras e critérios específicos para o uso de informações nos rótulos, o consumidor é protegido de fazer falsas interpretações sobre determinado produto e, conseqüentemente, de ser induzido ao erro no momento da compra.

Em 2000, houve a publicação da Resolução da Diretoria Colegiada da Agência de Vigilância Sanitária (RDC-ANVISA) n° 94. Essa resolução foi marcante, pois ampliou a obrigatoriedade da rotulagem nutricional para todos os alimentos e todas as bebidas embalados. Isto é, não mais somente os alimentos com propriedades nutricionais complementares têm essa obrigação, mas todos os alimentos. Foi estabelecido, a partir dessa normativa, que deveriam ser declarados os valores calóricos dos seguintes nutrientes: proteínas, carboidratos, gorduras, gorduras saturadas, colesterol, cálcio, ferro, sódio e fibra alimentar. A RDC n°94 revogou a Portaria n° 41 (SVS/MS) e teve sua vigência por menos de um ano sendo revogada pela RDC n°40 de 2001. A principal inovação da RDC n°40, de 2001, foi acrescentar a obrigatoriedade da declaração da quantidade de nutrientes por porção e sua respectiva porcentagem (%) em relação à Ingestão Diária Recomendada (IDR), tendo como referência o valor de 2500Kcal. Foi permitida uma margem de erro de 20% nos valores dos nutrientes declarados nos rótulos, por conta das diversas variáveis que poderiam influenciar no resultado das análises químicas dos alimentos. No ano seguinte, 2002, a Portaria n°42 (SVS/MS) foi revogada pela RDC n° 259. As alterações foram sutis, algumas definições foram renovadas e aquelas consideradas irrelevantes foram excluídas. Essa publicação tornou necessário que os rótulos apresentem, obrigatoriamente, a denominação de venda do alimento (marca), a lista de ingredientes, o conteúdo líquido, a identificação de origem, o prazo de validade, a identificação do lote, na forma de código, data de fabricação ou de validade e as instruções sobre o preparo do alimento, quando for preciso. A RDC n° 259 reforça a concepção constatada no Decreto-lei n° 986, de que não deverão constar nos rótulos qualidades ou características nutritivas superiores àquelas que os alimentos realmente possuem, ao fixar que os alimentos embalados não devem apresentar rótulo que utilize vocábulos, denominações e outros recursos que possam tornar a informação insuficiente ou que possa induzir o consumidor ao engano sobre a correta qualidade do produto. Ainda, o rótulo não deve atribuir nenhuma propriedade que não possa ser demonstrada. Nota-se uma preocupação com a segurança do consumidor, no entanto, para o caso de alimentos integrais,

por não terem nenhuma definição do que, de fato, é considerado integral, apresentar esse termo nos rótulos dos alimentos pode ser considerada uma infração sanitária. Essa infração se enquadra na situação descrita no inciso XV, artigo 10, da Lei nº 6.437, de 1977, que trata das infrações relacionadas à legislação sanitária. O inciso estabelece que a pena por rotular alimentos contrariando as normas legais e regulamentares pode variar entre advertência, inutilização, interdição e/ou multa.

Passados dez anos da publicação da Lei nº 8.543 que instituiu a declaração de glúten para alimentos que o possuem, a RDC nº 40, de 2002, decide padronizar a advertência declarada nos rótulos utilizando a seguinte expressão: “CONTÉM GLÚTEN”. Ainda sobre esse assunto, no ano seguinte (2003), com a promulgação da Lei nº 10.674, foi determinado que todos rótulos de alimentos informem a presença ou ausência do glúten utilizando as advertências “CONTÉM GLÚTEN” ou “NÃO CONTÉM GLÚTEN”. Essa medida foi imposta como forma de prevenir e controlar a doença celíaca oferecendo mais clareza aos consumidores. Em 2003, houve uma alteração das porções de alimentos e dos valores calóricos por conta de uma redução na base de IDR de 2500kcal para 2000Kcal imposta pela RDC nº 359. Além disso, essa resolução apresentou esses novos valores a partir de uma classificação em quatro níveis e oito grupos de alimentos, envolvendo o grupo de produtos de panificação, cereais, leguminosas, raízes, tubérculos e seus derivados; de verduras, hortaliças e conservas vegetais; de frutas sucos, néctares e refrescos de frutas, de leite e derivados; de carnes e ovos; de óleos, gorduras, e sementes oleaginosas; de açúcares e de molhos, temperos prontos, caldos, sopas e pratos preparados. A RDC nº 359 integra os alimentos integrais possibilitando a aplicação das regras relacionadas ao tamanho das porções dos alimentos embalados também a esses produtos. Os alimentos integrais estão sendo contemplados no grupo 1, que trata dos produtos de panificação, cereais, leguminosas, raízes e tubérculos e seus derivados. Na especificação dos produtos desse grupo, estão inclusos “biscoitos salgados, integrais e grissines” e “cereais integrais crus”. O estabelecimento das porções para cada produto facilita a declaração dos nutrientes na rotulagem nutricional. A inclusão desses alimentos representa uma grande conquista no sentido de poder possibilitar que o consumidor seja informado sobre as características nutricionais dos produtos integrais. Ainda em 2003, foi publicada a RDC nº 360 com o intuito de regulamentar a rotulagem nutricional dos alimentos embalados. Uma das medidas foi tornar facultativa a declaração de ferro, cálcio e colesterol. A declaração desses nutrientes havia sido conquistada no ano 2000 pela RDC nº 94 e, após três anos, passou a ser opcional, ao passo que a declaração de gordura trans foi incluída como obrigatória. Para Ferreira e Lanfer-Marquez (2007), as retiradas dessas informações

representam um retrocesso na evolução da legislação brasileira. Além disso, deve-se considerar que o termo “trans” pode ser confundido com os “transgênicos” ocasionando dúvidas para o consumidor (FERREIRA; LANFER-MARQUEZ, 2007). Sobre as regras para rotulagem nutricional, está inclusa a declaração da quantidade de fibras dos alimentos. Pressupõe-se que os alimentos integrais sejam ricos em fibras, diante disso, é possível que a declaração de fibras seja um artifício para que o consumidor avalie a veracidade de um produto intitulado como integral.

Recentemente, com a publicação da Lei nº 13.305 de 2016, o Decreto-lei nº 986 foi alterado. Foi acrescentado o artigo 19-A, que instituiu a obrigatoriedade da indicação de lactose nos rótulos dos alimentos que a possuem. A partir da inclusão desse artigo, percebeu-se uma grande importância dada para a questão da presença de lactose nos alimentos. Percebe-se que tanto a questão da presença de lactose como a de glúten ganharam relevância dentro do ambiente institucional, tendo suas pautas priorizadas dentro das agendas regulatórias. Diferente dos alimentos integrais, esses assuntos podem ter ganhado relevância devido a sua relação direta entre o consumo e o aparecimento de sintomas e agravamento das doenças relativas ao glúten e à lactose. No caso dos alimentos integrais, sua relação com a saúde não está associada diretamente com alguma doença, e sim com o fato de preveni-las e auxiliar na manutenção da saúde.

3 METODOLOGIA

Nesta seção, serão abordados os aspectos metodológicos e detalhadas as técnicas de pesquisa adotadas na realização do estudo. Além disso, será apresentada a descrição da pesquisa e caracterização da amostra, bem como, os instrumentos que foram utilizados para a coleta e análise dos dados. Para delimitação desse estudo, estão sendo considerados como alimentos integrais os alimentos comercializados que têm presentes nos rótulos a expressão/qualificação “integral”.

Descrição da pesquisa

De acordo com Vergara (2000), quanto aos fins a que se destina a pesquisa, esta possui natureza descritiva, pois se pretendeu descrever as percepções dos envolvidos no ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais no Brasil. Nesse tipo de pesquisa, procura-se descobrir um fenômeno a partir de suas características e conexões com outros fenômenos (BARROS; LEHFELD, 1986). Além de descritiva, essa pesquisa também se caracteriza como exploratória, pois, segundo Selltiz *et al.* (1967), enquadram-se nessa categoria estudos que buscam alcançar maior familiaridade com o objeto explorado. Ainda de acordo com Piovesan e Temporini (2005), uma pesquisa exploratória é realizada com a finalidade de estudar um assunto pouco conhecido ou explorado. Pode se dizer que estas pesquisas buscam aprimorar o conhecimento sobre algum assunto que a compreensão ainda seja incipiente. Geralmente, as pesquisas exploratórias abrangem levantamentos bibliográficos, entrevistas com pessoas que têm conhecimento sobre o fenômeno a ser pesquisado e, por fim, a análise de situações semelhantes que contribuam para o entendimento (SELLTIZ *et al.*, 1967). Em relação à temporalidade da pesquisa, esta será de caráter transversal, pois não será realizado um acompanhamento sistemático do objeto de pesquisa. Segundo Creswell (2010), um estudo é de corte transversal quando os dados são coletados em um momento do tempo.

Em relação ao ambiente de análise, esta pesquisa se caracteriza como uma pesquisa de campo, pois os dados foram coletados por meio da audiência pública sobre alimentos integrais e da realização de entrevistas com pessoas chaves do principal representante do ambiente institucional. O trabalho de campo, além de permitir uma aproximação do pesquisador com o objeto de estudo, estabelece uma interação com os sujeitos que descrevem a realidade (MINAYO, 2010).

Foi utilizada a abordagem qualitativa para analisar o fenômeno. O estudo qualitativo envolveu a análise das verbalizações da audiência pública e análise das entrevistas. Segundo Gunther (2006), são características da pesquisa qualitativa sua grande flexibilidade e adaptabilidade. Além disso, para se classificar a pesquisa em questão, buscou-se o preconizado por Creswell (2010), segundo o qual as pesquisas qualitativas são, normalmente, realizadas por meio de exame de documentos, de observação do comportamento ou de entrevista com os participantes, e são os próprios pesquisadores que coletam as informações. Não tendem a usar ou a se basear em questionários ou instrumentos desenvolvidos por outros pesquisadores (CRESWELL, 2010). Outro aspecto que envolve a pesquisa em questão é que serão utilizadas diferentes fontes de coleta de dados. Segundo Creswell (2010), normalmente, as pesquisas qualitativas são coletadas por meio de múltiplas formas de dados, tais como entrevistas, observações e documentos, em vez de confiarem em uma única fonte de dados. Para Minayo (2010, p. 65), a entrevista pode prover dados primários que se referem “[...] a informações diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia”. Apesar do estudo se caracterizar pela predominância da abordagem qualitativa, ele será quantitativo na etapa de operacionalização dos dados coletados na audiência pública. Esses dados devidamente organizados foram submetidos ao recurso do cálculo da frequência para obtenção de dados descritivos para que fosse possível fazer inferências a partir indicadores quantitativos. A principal característica da análise de conteúdo é a viabilidade de se fazer inferências e isso independentemente de se basear em indicadores quantitativos; portanto, “[...] a análise qualitativa não rejeita toda e qualquer forma de quantificação” (BARDIN, 2004, p. 142).

Sujeitos incluídos na pesquisa

Foram considerados, nesse estudo, os discursos dos representantes de organizações envolvidas com a regulamentação de alimentos integrais, contidos na audiência pública realizada na Câmara dos Deputados no dia doze de setembro de dois mil e dezessete.¹ Estavam presentes os representantes das seguintes organizações: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Instituto Adolf Lutz (IAL), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA), Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães e Bolos Industrializados (ABIMAPI) e da própria Câmara dos Deputados. O objetivo dessa audiência

¹ Disponível na íntegra em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/377>>.

pública foi a discussão do Projeto de Lei n 6.797, de 2017, que propôs incluir na Legislação Federal (Decreto-Lei n 986/69) uma definição para “Alimento integral”. Apesar do objetivo dessa audiência ter sido decidir pela aprovação ou não do projeto de lei, julgou-se oportuno utilizá-la como amostra, visto que a matéria em discussão e o conteúdo explorado estiveram alinhados com o problema de pesquisa aqui apresentado. Para a operacionalização dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo segundo o modelo de Bardin (2004). O *corpus* foi constituído por meio do discurso de todos os presentes na audiência, ou seja, tanto dos representantes do ambiente institucional como do ambiente organizacional. Para Rocha *et al.* (2011, p. 18), “[...] a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores”. Para realização da análise de conteúdo, seguiram-se as seguintes etapas: 1) constituição de um *corpus* de análise por meio da seleção de frases que mantiveram o foco na discussão sobre alimentos integrais, sendo retirados os comentários que desviavam do objeto de estudo desse trabalho; b) leitura atenta do *corpus*; c) Identificação e recorte do conjunto de palavras que tem um significado em si conhecido, ou seja, das Unidades de Contexto Elementar (UCE); d) junção das UCE que representam um mesmo significado; e) constituição de categorias e subcategorias; e) realização de inferências e explicações baseadas nos discursos realizados na audiência pública e no referencial teórico. Os procedimentos de análises de dados envolveram análise de conteúdo sugerida por Bardin (2004) e a enumeração das UCEs a partir do cálculo da frequência. Para a análise de conteúdo, o cálculo da frequência se baseia na seguinte relação, quanto maior é a quantidade de aparição de uma UCE, mais o sentido que ela representa é importante na compreensão da realidade, além disso, a frequência é, normalmente, o parâmetro mais utilizado (BARDIN, 2004).

Posteriormente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas em que é permitido o uso de perguntas abertas e estruturadas num roteiro, ficando o entrevistado livre para discorrer sobre o assunto. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com as pessoas chaves do principal representante do ambiente institucional (ANVISA) envolvido na regulamentação da rotulagem de alimentos integrais para complementar a identificação da percepção do ambiente institucional sobre a regulamentação de alimentos integrais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, serão apresentados os resultados de cada uma das etapas da pesquisa, bem como, sua análise e discussão. Primeiramente, serão retratados os resultados da análise de conteúdo da audiência pública. A seguir, serão apresentados os resultados da entrevista semiestruturada que teve como objetivo complementar as principais questões levantadas na análise de conteúdo. A ordem de apresentação dos resultados retrata a lógica metodológica seguida na pesquisa.

4.1 Resultados da 1ª Etapa

Nesta etapa, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo recomendada por Bardin (2004), em que são consideradas as UCE semânticas a partir das verbalizações contidas na audiência pública realizada na Câmara dos Deputados. Foram identificadas 7 categorias e suas respectivas subcategorias que se revelaram de um *corpus* constituído pelas verbalizações feitas na audiência pública que teve, aproximadamente, uma hora e seis minutos de duração. Os trechos citados estão identificados pelos sobrenomes dos representantes das instituições e organizações que estavam presentes na audiência pública. O Quadro 3 apresenta as categorias e subcategorias que emergiram, após realizada as etapas da análise de conteúdo, bem como, a frequência das UCEs e a representatividade delas na amostra.

Quadro 3 – Resultado da Análise de Conteúdo da Audiência Pública

Categoria	Subcategoria	F	% (subtotal)	% (total)
CONSUMIDOR	Necessidade de informações claras para o consumidor	31	56,4%	13,2%
	Saúde do Consumidor – benefícios e malefícios do alimento integral	24	43,6%	
Subtotal		55	100,0%	
REGULAMENTO	Procedimentos e características do futuro regulamento	19	14,0%	32,7%
	Necessidade de padronização dos critérios para definição do termo integral	35	25,7%	
	Controle, fiscalização e monitoramento dos alimentos integrais	15	11,0%	
	Lacunas na regulamentação e legislação	5	3,7%	
	Convergência e experiência internacional	20	14,7%	
	Questões técnicas	10	7,4%	
	Desafios e dificuldades	13	9,6%	

continua

conclusão

Categoria	Subcategoria	F	% (subtotal)	% (total)
	Definição de critérios para qualidade e identidade	19	14,0%	
Subtotal		136	100,0%	
STAKEHOLDERS	ANVISA	24	35,3%	16,3%
	Laboratórios	10	14,7%	
	Outros	34	50,0%	
Subtotal		68	100,0%	
PROCESSO PRODUTIVO	Perdas do processo produtivo – definição da porcentagem aceitável	11	19,6%	13,5%
	Processo de reconstituição e recombinação do grão	24	42,9%	
	Beneficiamento – grau aceitável	10	17,9%	
	Contaminantes	11	19,6%	
Subtotal		56	100,0%	
COMPOSIÇÃO NUTRICIONAL DOS ALIMENTOS INTEGRAIS	-	45	-	10,8%
CONTEÚDO DO PROJETO DE LEI	-	32	-	7,7%
ESTUDOS SOBRE O TEMA	-	24	-	5,8%
TOTAL GERAL DE UCEs		416	-	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

A partir das categorias apresentadas, percebe-se que 4 delas foram compostas por subcategorias, e 3 não foram subdivididas. Serão discutidos os resultados somente das categorias que apresentaram uma representação maior que 10% no total do *corpus*, ou seja, as categorias "Conteúdo do projeto de lei" e "Estudos sobre o tema" não serão analisadas. Optou-se por retirar essas categorias com vista a manter o foco nos assuntos que apresentaram maior concentração de UCEs. A seguir, serão exibidas as interpretações feitas a partir das categorias buscando identificar a percepção do ambiente organizacional e institucional acerca da rotulagem de alimentos integrais.

a) Consumidor

A partir da análise das UCEs presentes nessa categoria, foi possível perceber certa preocupação dos representantes dos ambientes organizacional e institucional com a prestação de informações corretas e claras sobre os alimentos integrais para os consumidores. Determinar a classificação dos produtos de cereais integrais e declarar dados quantitativos no painel frontal dos rótulos foram algumas ações sugeridas para proteger o consumidor do engano e minimizar as suas dúvidas quanto a esses produtos. Essa atenção dada ao consumidor pode ser justificada pelo papel que o consumidor ocupa num SAG, em que, segundo defende Zylbersztajn (2000), é o foco de todo o fluxo dos produtos. Ou seja, o

consumidor é o agente mais importante do sistema agroindustrial, uma vez que ele é o responsável por sustentar financeiramente o sistema, logo, compreender suas exigências é essencial para que as organizações e instituições se mantenham competitivas (SPERS, 2000). O consumidor é o ator em que todas as operações do sistema estão direcionadas. Nota-se que um consumidor inseguro e insatisfeito pode impactar na permanência de todo sistema agroindustrial de alimentos integrais, bem como, dos atores que compõem esse sistema, como: os fornecedores de insumos agrícolas, os agricultores que trabalham na produção dos grãos, a indústria ou os moinhos responsáveis pelo beneficiamento e embalagem, e os estabelecimentos que comercializam esses produtos. No entanto, quem é o responsável por diminuir a insegurança de uma sociedade por meio de instrumentos de punição é o ambiente institucional (NORTH, 1993; SPERS, 2000; SANTOS, 2003).

Desse modo, considera-se que oferecer informações seguras para o consumidor se configura uma estratégia competitiva, visto que a sensação de insegurança e insatisfação bem como, suas consequências estarão sendo evitadas.

Nesse sentido, o rótulo, espaço reservado para fornecer informações essenciais sobre algum produto para o comprador, ganha relevância. Ele se configura como principal fonte de informação para o consumidor acerca das características nutricionais, dos ingredientes utilizados, da data de validade, entre outras informações importantes sobre os produtos alimentícios. Dada a importante função que o rótulo desempenha, a Portaria n° 42, de 1998, publicada pelo Ministério da Saúde, e a RDC n° 259, de 2002, publicada pela ANVISA, fixam que ele não poderá conter aspectos que vão além das propriedades reais dos alimentos que possam induzir o consumidor ao erro. Ou seja, o ideal é que os rótulos possuam informações entendíveis e verdadeiras sobre determinado produto, mas sem exceder suas características. Apesar da importância que o rótulo tem como meio de informação para o consumidor, uma pesquisa realizada em 2003, com 400 consumidores de supermercados no Rio de Janeiro, identificou que o consumidor possui pouca confiança nas informações contidas nos rótulos e que acreditam que as informações podem ser descritas conforme os interesses da indústria (MARINS *et al.*, 2008). Por outro lado, Saes (2000) afirma que os consumidores valorizam as informações presentes nas embalagens dos produtos. Independentemente de o consumidor considerar o rótulo como importante, sabe-se que ele, atualmente, é a principal fonte de informação sobre os alimentos. Portanto, para que a rotulagem funcione como fonte de informação, ela precisa conter informações “[...]fidedignas, legíveis e acessíveis a todos os segmentos sociais”, além disso, é necessário o desenvolvimento de “[...] políticas públicas de comunicação [...]” voltadas para instruir os consumidores na avaliação dos rótulos de

alimentos, possibilitando uma alimentação mais consciente e saudável (MARINS *et al.*, 2008). Para Câmara *et al.* (2008), é necessária uma fiscalização eficiente para que normas exigidas para rotulagem de alimentos sejam respeitadas e a instituição responsável pela rotulagem de alimentos no Brasil é a ANVISA. Já a ANVISA declara que a adequação a legislação fica a cargo das empresas (BRASIL, 2015). Diante disso, apesar do envolvimento da ANVISA na discussão sobre a regulamentação de alimentos integrais, percebe-se uma fragilidade quanto à responsabilidade de fiscalização, pois parece que não está consolidado de quem seria, de fato, a competência de monitorar e fiscalizar esses rótulos.

Além das questões discutidas acima, os representantes do ambiente organizacional e institucional parecem indicar uma preocupação em relação aos aspectos associados à saúde do consumidor. Foi revelado um consenso de que os alimentos integrais podem ser considerados como saudáveis. Essa concepção converge com o Guia Alimentar para a População Brasileira (2008) que recomenda que seja dada preferência para os alimentos integrais quando faz recomendações para adoção de uma alimentação saudável. O documento da OMS, que trata da Estratégia Global sobre Alimentação, Atividade Física e Saúde (2004), também considera esses alimentos benéficos para a saúde, indicando, inclusive, que os países desenvolvam medidas para estimular o aumento do consumo de cereais integrais pela população. Apesar do ambiente institucional e organizacional considerarem esses alimentos benéficos para a saúde do consumidor, eles destacam que só o são se consumidos de forma equilibrada. Pois alegam que “[...] o consumo em excesso de grãos integrais pode trazer complicações à saúde” (MARSIGLIA) como, por exemplo, “[...] diminuir a absorção dos minerais [...]” (MARSIGLIA). Portanto, é o “[...] equilíbrio desses componentes todos é que traduz a alimentação saudável [...]” (MARSIGLIA). Contudo, percebe-se que tanto o Ministério da Saúde quanto a Organização Mundial da Saúde estão recomendando e incentivando o consumo desses alimentos, mas sem informar claramente sobre os malefícios relacionados ao consumo desequilibrado, pois é a “[...] alimentação diversificada (que) se aproxima das recomendações mais adequadas” (MARSIGLIA). Sobre isso afirma Angelis (1999) que a alimentação saudável tem como base uma alimentação bastante variada, moderada e equilibrada. Essa subcategoria evidenciou que os representantes presentes na audiência pública estão conscientes dos benefícios e malefícios inerentes ao consumo de alimentos integrais. Sabe-se que as (des)informações sobre elementos contidos nos alimentos influenciam a adoção de práticas alimentares (adequadas ou não), portanto, é considerada uma questão de segurança alimentar (CÂMARA *et al.*, 2008). Sendo assim, considera-se que a informação sobre os malefícios inerentes ao consumo desequilibrado de alimentos integrais

deveria ser mais divulgada para os consumidores, tornando-os conscientes sobre a nocividade desses produtos. Dessa forma, estaria sendo possibilitado o conhecimento sobre a forma correta de consumir esses alimentos para que eles possam contribuir para manutenção de hábitos alimentares saudáveis.

b) Regulamentação

Essa categoria é a mais expressiva do *corpus* analisado, representando 32,7% do total de UCE. Os representantes do ambiente organizacional e institucional apontaram para a existência de lacunas na regulamentação e legislação de alimentos integrais. Indicando um reconhecimento das ausências normativas das falhas do ambiente institucional em exercer a tarefa de estabelecer as regras que trariam maior segurança para os consumidores. Sobre isso Santos (2003) afirma que as instâncias administrativas responsáveis pela regulamentação, controle e fiscalização vêm apresentando limitações em assegurar um arranjo normativo eficaz. Ainda sobre essa questão, os representantes do ambiente organizacional e institucional alertam que “[...] definições genéricas podem não resolver efetivamente lacunas na legislação” (MARSIGLIA). Ou seja, para solucionar essas insuficiências, é necessário que os regulamentos tratem também das questões específicas inerentes aos alimentos integrais. Portanto, é possível concluir que o ambiente institucional não tem amparado os fluxos existentes nos sistemas agroindustriais, contrariando o papel que Zylbersztajn (2000) afirma ser dele. Além disso, foi destacada a necessidade de padronização dos critérios para definição do termo integral, revelando o desejo/intenção de alguns representantes em definir e conceituar o termo “Integral”. Para alguns, uma definição “[...] muito genérica (poderá) não atender situações particulares [...]” (MARSIGLIA) e que “[...] não se deve definir alimento integral porque é muito amplo, mas, sim cereal integral [...]” (GERMANI). Sobre isso foi mencionado que a ANVISA, até 2005, “[...] trabalhava com padrões que a gente chama de identidade e qualidade de alimentos, muito detalhados [...]” (LIMA), a partir desse ano, foram feitas algumas modificações para que os padrões dos alimentos fossem “[...] mais amplos e não tão restritos” (LIMA). Percebe-se um embate em relação à definição do termo integral revelando uma inconsistência nos ambientes institucionais e organizacionais. Além dessa questão, foi manifestado o interesse em definir a farinha de trigo integral como “[...] contendo os principais constituintes natural do grão em proporções inalteradas [...]” (LIMA). Além disso, foi possível perceber um consentimento em atribuir para o termo integral à obrigatoriedade de uma “quantidade mínima de 50% de matéria-prima integral” (MARSIGLIA). Apesar de insuficiente, para resolver as lacunas relacionadas à

regulamentação, essa determinação já traria uma maior segurança para o consumidor ao adquirir um produto que tenha a denominação integral, pois, atualmente, não tem nenhuma porcentagem fixada. Como apresentou o estudo realizado pelo IDEC (2017), menos da metade dos produtos analisados (21,4%) possuíam farinha de trigo integral ou algum cereal integral em sua fórmula. Assim, a presença dessa determinação garantiria que produtos denominados integrais possuísem algum tipo de cereal integral nos seus ingredientes em uma quantidade razoável. Ainda sobre as definições apontadas como necessárias, foi apontado que há uma insuficiência de critérios para delimitar a qualidade e a identidade dos alimentos integrais. Foi retratado o interesse de se determinar o que está sendo considerado como qualidade dos alimentos integrais. Para que isso seja possível, é necessário, primeiramente, definir o “[...] indicador (es) de qualidade [...]” (GERMANI). Quando se compara a farinha branca com a integral, é possível notar algumas características diferentes. A farinha branca possui “[...] qualidade nutricional menor que a farinha integral [...]” (GERMANI), e, no entanto, “[...] não necessariamente o alimento integral significa maior qualidade [...]” (MARSIGLIA). Isso se dá principalmente devido à maior quantidade de contaminantes presentes nesses alimentos. Buscando oferecer ao consumidor informações sobre a qualidade de produtos integrais e a concentração de grãos presentes em cada produto, o Whole Grains Council, uma organização não governamental dos Estados Unidos, desenvolveu três selos de qualidade que são aplicados conforme o teor de grãos integrais que variam de 51% a 100% (ANTON *et al.*, 2006). Esse é um exemplo de ação que engloba os diferentes tipos de alimentos apresentados como integrais e que oferece ao consumidor informações esclarecedoras sobre o grau de “integralidade” de um produto.

Ainda sobre a regulamentação de alimentos integrais, ficou evidente que os representantes do ambiente organizacional e institucional possuem expectativas para elaboração de um regulamento que abarque essas questões. Para eles, esse futuro regulamento deve trazer equilíbrio para a relação entre o consumidor e o mercado, além disso, deverão constar no regulamento as questões relacionadas à moagem direta e reconstituição do grão. Esse futuro regulamento parece já estar sendo elaborado, sendo inclusive citado como prioridade na agenda regulatória da ANVISA. Para produção desse regulamento, tem-se buscado uma convergência internacional. É importante para o ambiente institucional e organizacional que o regulamento brasileiro sobre alimentos integrais não destoe das práticas realizadas internacionalmente. Apesar de alguns países (Reino Unido, Suécia, Alemanha...) apresentarem entendimentos diferentes do que se considera como produto integral, eles concordam que, para ser considerado integral, o produto deve possuir, no mínimo, 50% de

grãos integrais. As porcentagens entre eles variam, mas todos partem de 50%. Em relação a esse aspecto, como foi citado acima, os representantes do ambiente institucional e organizacional parecem já ter concluído que essa deverá ser a abordagem empregada no Brasil. Além disso, foi discutido sobre o controle, fiscalização e monitoramento dos alimentos integrais. Foi possível constatar que os representantes consideram que o controle seja necessário, no entanto, para que ele seja eficiente, é essencial que se tenham parâmetros bem definidos que atuarão como ferramentas para o controle e a fiscalização. Portanto, pode-se inferir que a falta de fiscalização atual da qual afirmam Câmara *et al.* (2008) deve-se à ausência de parâmetros claros que possibilitariam a fiscalização e, conseqüentemente, maior respeito às regras de rotulagem. Além disso, foi possível observar que os representantes presentes na audiência pública consideram a regulamentação desse tema como sendo “ *muito complexo* ” (GOES) por estarem imersos num universo de muitos desafios relacionados às questões técnicas. Além disso, existem diversos tipos de alimentos integrais com características diferentes, sendo difícil estabelecer uma base normativa comum que sirva para todos eles. Num campo tão heterogêneo como esse, a tarefa de estabelecer um regulamento se configura como um desafio para as instituições responsáveis.

c) *Stakeholders*

A partir da análise de conteúdo, foi possível identificar os principais atores que estão envolvidos e que, portanto, são interessados na regulamentação de alimentos integrais. Os *Stakeholders* mais citados foram a ANVISA e os laboratórios de saúde pública. Dentro das diversas instituições e organizações que fazem parte desse setor, é a ANVISA que ocupa o papel central, pois é a principal responsável pelo processo regulatório. Na visão dos representantes, é a ANVISA que tem “[...] *competência para fazer regulamentações [...]*” (LIMA) sobre essa matéria. Segundo Santos (2003), as agências reguladoras têm competência para regular, controlar e fiscalizar. Apesar disso, sua capacidade normativa é limitada por não produzirem legislação com as características amplas das leis submetidas ao processo legislativo político normal (MOREIRA NETO, 2001). No entanto, as agências reguladoras estão sendo criadas como órgãos guiados para o controle dos interesses públicos (SANTOS, 2003). De outro modo, tem-se os laboratórios de saúde pública que se destacam por atuarem no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária “[...] *executando as análises fiscais dos alimentos colhidos pela vigilância [...]*” (MARSIGLIA) a fim de gerar “[...] *laudos analíticos que serão subsídio de eventuais autos de infração [...]*” (MARSIGLIA). Baseado nas atribuições dos laboratórios de saúde pública, tem-se que os resultados das análises estão

“bastante respaldado(s) pelas regulamentações oficiais” (MARSIGLIA). Além dessas questões, foi apresentada uma preocupação com a contribuição dos laboratórios no controle dessa matéria, já que os laboratórios não possuem instrumentos capazes de quantificar a porcentagem de matéria-prima, pois a análise laboratorial não indica os ingredientes. Portanto, tem-se que os laboratórios não serão uma ferramenta favorável para o controle da porcentagem de matéria-prima presentes nos alimentos. Como já foi discutido, há uma intenção de se adotar a definição de alimento integral associada à presença de, no mínimo, 50% de grãos integrais. Com as questões levantadas acima sobre os instrumentos que os laboratórios possuem, essa definição que está relacionada aos ingredientes e a suas quantidades se configura um obstáculo para o controle e a fiscalização. Além da ANVISA e dos Laboratórios de Saúde Pública, foram citados, de forma mais superficial e com menor representatividade, outros *Stakeholders*: indústria, OMS, PROTESTE, IDEC, MP, MPMG, ABIA, ABIMAPI, ABITRIGO, UNICAMP, EMBRAPA e MS. Foi possível constatar a presença de *Stakeholders* de diversos segmentos diferentes, como universidades, associações, órgãos públicos e institutos.

d) Processo Produtivo

O ambiente institucional e organizacional levantou que a principal característica do processo produtivo do alimento integral é a prática de reconstituição e recombinação do grão realizada nos moinhos e nas fábricas. Esse processo parece ser bastante comum, ele envolve a separação de partes do grão, *“[...] no moinho onde você mesmo tem a separação farelo e o endosperma [...]”* (ROMANI), após juntadas, *“[...] o grão é considerado a verdade integral [...]”* (ROMANI). Portanto, percebe-se que, mesmo na produção de alimentos integrais, há, na fase inicial, um processo de beneficiamento do grão. No entanto, foi destacado que é *“[...] impossível ter um beneficiamento sem alterações das características do grão original [...]”* (MARSIGLIA). Considerando essa realidade de que a *“[...] maior parte da farinha hoje utilizada no Brasil é proveniente da reconstituição e recombinação de partes dos grãos [...]”* (LIMA), os representantes do ambiente organizacional e institucional consideram essencial definir o grau de beneficiamento considerado adequado para que os alimentos sejam classificados como integrais. Sobre essa questão foi discutido que, apesar do beneficiamento alterar as características do grão, ele auxilia na diminuição das micotoxinas, que estão presentes nas partes mais externas do grão, e, inclusive, *“diminui resíduos de pesticidas”* (GERMANI). Outro argumento levantado a favor do beneficiamento é que *“[...] quanto mais se mantém as características originais dos grãos mais nós podemos ter um comprometimento*

com a durabilidade dos alimentos” (MARSIGLIA). Com certeza, essa seria uma questão-chave para os fabricantes, já que a durabilidade baixa de um alimento pode representar a inviabilidade de sua comercialização. Sobre isso Masten (2000) afirma que a agricultura está relacionada com a tarefa de garantir que os alimentos sejam produzidos, processados e distribuídos em tempo suficiente, por isso é necessário que haja uma coordenação eficiente dos processos.

Diante do exposto, pode-se considerar o beneficiamento, em graus aceitáveis, como sendo positivo para a produção de alimentos integrais. No entanto, deve ser avaliada a relação entre maior quantidade de nutrientes e menor quantidade de contaminantes para se definir o grau de beneficiamento que traga mais benefícios para a saúde do consumidor. A partir do que foi abordado nessa categoria, percebe-se que o grau ótimo de beneficiamento pode ser representado pela expressão (1), sendo que o grau ótimo de beneficiamento está diretamente proporcional à quantidade de nutriente e inversamente proporcional à quantidade de contaminantes.

$$\text{Grau ótimo de beneficiamento} \propto \frac{\text{quantidade de nutrientes}}{\text{quantidade de contaminantes}} \quad (1)$$

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Além dos aspectos relativos ao grau aceitável de beneficiamento, os representantes mencionaram que existem perdas normais que acontecem no processamento do grão. Para eles, essas perdas devem ser avaliadas para que se tenha uma definição de qual porcentagem será conveniente, buscando evitar perdas muito altas. Por fim, sobre o processo produtivo foi possível perceber uma manifestação sobre a presença de contaminantes nos alimentos integrais. Para resolver esse problema, Gonsalves (2001) considera que, para que os alimentos mantenham seu potencial nutritivo, eles devem ser, além de integrais, orgânicos. Ou seja, para esse autor, o beneficiamento, ainda que em graus aceitáveis, não é uma alternativa, a solução de fato estaria na produção desses grãos e matérias-primas sem o uso de agrotóxicos.

e) Composição nutricional dos alimentos integrais

Essa categoria anunciou alguns aspectos mais específicos sobre os componentes nutricionais presentes nos alimentos integrais. O ambiente institucional e organizacional sinalizou que uma forma para identificar a integralidade de um alimento é observando a quantidade de fibra que ele possui, pois “[...] quanto mais integral maior é o teor de fibra [...]” (MARSIGLIA). Além disso, o trigo foi muito comentado, esse cereal é destacado

devido a sua importância no preparo de alimentos como bolachas, pães, macarrão... (SCHEUER *et al.*, 2011). Segundo a ABITRIGO (2010), o Brasil consome, aproximadamente, 8,3 milhões de toneladas de trigo (grão) por ano subdivididas entre os segmentos de panificação, massas, biscoitos, uso doméstico e outros setores. Segundo os representantes, o trigo “[...] é o cereal mais nobre [...]” (GERMANI), sendo “composto por mais ou menos de 15% de farelo, 82% de endosperma e 3% só de germen” (GERMANI). Ele possui o glúten responsável por dar “características visco elásticas para o trigo” (GERMANI).

A análise de conteúdo revelou que o ambiente institucional de alimentos integrais é caracterizado por ser bastante centralizado nas atividades da ANVISA. Isso também pode ser constatado pela predominância de normativas sobre rotulagem de alimentos vigentes que foram publicadas por essa instituição. Apesar de o MAPA fornecer uma instrução normativa (IN 8/2005) sobre o tema, não foi citado nenhuma vez nessa audiência pública, ocupando um papel secundário na normatização dessa matéria. Ao contrário do Ministério da Saúde, que, apesar de ter sido mais mencionado e ter tido uma importante participação com a publicação das portarias 22, 27 e 41, que não estão mais vigentes, foi citado apenas superficialmente. Além disso, percebe-se uma participação mais ativa da Câmara dos Deputados visto que tomou a iniciativa de regulamentar alguns aspectos relacionados aos alimentos integrais por meio do projeto de lei que culminou na audiência pública aqui analisada. Além disso, o Congresso Nacional se integra nesse ambiente institucional pela presença das leis 8.543/1992, 10.674/2003 e 13.305/2016. Os principais integrantes desse setor atuam auxiliando o trabalho da ANVISA com o fornecimento de informações sobre consumidores, processos produtivos, qualidade, contaminantes, formas de monitoramento e principais lacunas na regulamentação de alimentos integrais. Os *Stakeholders* se caracterizam por terem seus campos de atuação bastante fragmentados, eles vão desde instituições de pesquisa e desenvolvimento até organizações de defesa do consumidor.

A partir da análise de conteúdo, também foi possível constatar que a ideia de que o alimento integral é menos beneficiado ou que é inalterado não condiz com a realidade, pois foi evidenciado que a farinha utilizada no Brasil, mesmo denominada integral, passa, primeiramente, pelo beneficiamento do grão para, depois, serem reunidas as partes anteriormente separadas. Sabe-se que a farinha integral é o principal insumo para preparação de pães, biscoitos e massas comercializados como integrais, portanto, o beneficiamento caracteriza também o produto final intitulado como integral. Os resultados apresentados nesse capítulo revelaram que a falta de informação clara para o consumidor sobre esses alimentos envolve também esclarecimentos sobre os malefícios, inerentes ao consumo inadequado

desses produtos, para a saúde. Além disso, não é porque o alimento é integral que ele tem qualidade superior, visto que é maior o grau de contaminantes presentes nesses alimentos. Sobre a regulamentação, identificou-se um embate em relação à definição ou não do termo integral. Essa divergência se estendeu para o caráter que o regulamento deve ter: mais específico e detalhado ou mais amplo e abrangente. Por fim, a análise revelou que não se tem um entendimento de quem seria de fato a competência para fiscalizar e monitorar esses alimentos. Pelo que foi mencionado, a ANVISA é quem parece possuir aptidão para exercer essa tarefa, no entanto, ela não se reconhece como responsável por executá-la.

4.2 Resultados da 2ª Etapa

Nesta fase da pesquisa, foi realizada uma entrevista semiestruturada que contou com a participação de dois representantes da ANVISA. Os entrevistados foram selecionados por estarem diretamente envolvidos com o processo de regulamentação de alimentos integrais. Essa instituição foi priorizada por ter sido considerada, com base no referencial teórico e nos resultados da etapa 1, a principal representante do ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais. Buscou-se, nessa etapa da pesquisa, focar na obtenção de informações que permitisse conceber a percepção do ambiente institucional sobre a regulamentação, bem como, sobre as demandas relacionadas à rotulagem de alimentos, conforme explicita o objetivo desse trabalho. Para tanto, fez-se o uso de um roteiro de entrevista, Apêndice A, elaborado a partir dos principais resultados encontrados na etapa 1. Esse roteiro serviu para guiar o diálogo com os entrevistados com vista a manter o foco nas questões centrais desse trabalho. A entrevista teve, aproximadamente, 38 minutos de duração e teve a sua gravação autorizada pelos dois participantes. A análise de dados foi realizada pelo exame atento ao conteúdo do áudio buscando confrontar as principais informações levantadas na entrevista com os resultados encontrados na etapa 1.

Principais órgãos governamentais e demais organizações envolvidas com a rotulagem de alimentos integrais.

A partir da entrevista, foi possível confirmar os principais *Stakeholders* mencionados na audiência pública e complementar os principais órgãos governamentais que operam dentro do contexto de rotulagem de alimentos no Brasil. Apesar do MAPA não ter sido indicado na audiência pública como um *Stakeholder* e ter uma participação discreta dentro do marco

regulatório da rotulagem de alimentos integrais, ele foi ressaltado, pela entrevista, como uma importante instituição envolvida com a rotulagem de alimentos integrais no Brasil. Foi informado que o MAPA tem trabalhado diretamente na regulamentação dessa matéria junto com a ANVISA. Essa participação pode ser justificada por ele possuir a competência de regulamentar a farinha de trigo integral (IN 8/2005), um importante ingrediente que funciona como matéria-prima de diversos produtos integrais, como, por exemplo, pães, massas e biscoitos. Conjuntamente, foi apontado o Ministério Público, que tem participado dessa discussão assumindo o papel de defesa dos direitos do consumidor. Além desses órgãos governamentais envolvidos com a rotulagem de alimentos integrais, também foi citado o Poder Legislativo pela iniciativa de regulamentar alguns aspectos relacionados aos alimentos integrais com a proposição do Projeto de Lei nº 6.797/2017. Para os entrevistados, a ANVISA possui o ambiente regulatório ideal para regulamentar essa questão, principalmente por poder oferecer condições de ponderar as necessidades do consumidor e as condições específicas em que as indústrias operam, favorecendo, portanto, a elaboração de uma regulamentação mais equilibrada. Embora esse assunto conte com a participação de outros órgãos governamentais, é a ANVISA, de fato, quem ocupa o papel central na regulamentação desse tema. O quadro abaixo sistematiza os diferentes *Stakeholders* envolvidos na regulamentação de alimentos integrais e seus respectivos ambientes de atuação. Eles foram identificados a partir da análise da audiência pública e da entrevista realizada na ANVISA.

Quadro 4 – Stakeholders e suas áreas de atuação

Área de atuação	Stakeholders
Representante internacional	Organização Mundial da Saúde
Representantes do Estado	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	Câmara dos Deputados
	Ministério da Saúde
	Ministério Público e Ministério Público de Minas Gerais
Representantes do setor produtivo	Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
	Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas e Pães e Bolos Industrializados
	Associação Brasileira da Indústria do Trigo

continua

Área de atuação	Stakeholders
Representantes do setor produtivo	Indústria
	Fornecedor
Representantes do consumidor	Associação Brasileira de Defesa do Consumidor
	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Representantes do setor de pesquisa e desenvolvimento	Universidade Estadual de Campinas
	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Percepção do principal integrante do ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais (ANVISA) sobre os principais desafios existentes na regulamentação dessa matéria

A concepção, identificada a partir da análise da audiência pública, de que a regulamentação desse tema se configura como sendo bastante complexa, pode ser confirmada pela entrevista. Para entender melhor os motivos que tornam a regulamentação desse assunto tão complicado, foi questionado na entrevista sobre quais os principais aspectos que contribuem para que esse assunto seja um desafio. Na visão do ambiente institucional, essa complexidade se justifica, primeiramente, por não existir uma convergência internacional de definições sobre os alimentos à base de cereais integrais. Além disso, dentro do escopo de alimentos integrais, tem-se a presença de diversos produtos (massas, pães, biscoitos...) com características específicas que devem ser consideradas. Os produtos possuem particularidades que vão desde a tecnologia adotada no processo de fabricação até a composição dos ingredientes de cada produto específico. Para exemplificar, foi mencionado o caso do biscoito laminado que, quanto maior for a quantidade de farinha integral utilizada na fórmula, mais difícil se torna o processo de laminação, chegando, muitas vezes, a quebrar o equipamento que faz esse trabalho. Portanto, dependendo da quantidade de farinha integral que se utilizar na fabricação desses biscoitos, sua comercialização torna-se inviável. Outro caso é o do macarrão, tendo sido mencionado: quanto maior for a presença do gérmen, substância presente no grão e, portanto, integrado às farinhas integrais, maior é a precibilidade da massa. Um dos esforços na produção de alimentos é organizar a cadeia produtiva no sentido de diminuir a precibilidade dos produtos (MASTEN, 2000). Conforme for o grau de precibilidade de um alimento, ele também pode ter sua comercialização inviabilizada. Caso

sejam definidos parâmetros que impossibilitem a oferta desses produtos nas prateleiras dos mercados, o consumidor também estará sendo prejudicado por perder opções de escolha. Por conta dessas questões ligadas às tecnologias utilizadas na indústria, à diversidade de produtos com suas especificidades e somadas à falta de parâmetros (internacionais), a regulamentação de alimentos integrais se qualifica como sendo bastante complexa e um grande desafio para o ambiente institucional.

Questões essenciais que o futuro regulamento de alimentos integrais deverá abranger

Na apresentação dos resultados da etapa 1, foi verificada uma falta de consenso sobre a característica que o regulamento deveria possuir. Ao serem questionados sobre isso, os entrevistados explicaram que o processo de regulamentação dessa matéria ainda se encontra na fase inicial. Essa fase contempla o levantamento de informações, a problematização e análise de cenários para que posteriormente seja definido qual modelo regulatório adotar. Portanto, ainda não foi definido se esse regulamento deverá ser mais abrangente ou tratar de as questões de forma mais específica e detalhada. Contudo, na percepção dos entrevistados existem algumas questões essenciais que não podem deixar de ser contempladas. Para eles o regulamento deverá estabelecer uma porcentagem mínima de cereais integrais para que os alimentos possam ser denominados como integral, ou seja, é necessária a determinação de uma regra mínima. Para que os consumidores tenham acesso a informações mais claras a respeito dos alimentos integrais, essa definição deve ser combinada com alguma declaração no rótulo sobre o percentual de ingredientes integrais presentes nos produtos. Sobre as características do regulamento, foi comentado que os esforços estão sendo na busca de estabelecer um regulamento que seja menos impactante para o setor produtivo, mas que contemple as necessidades do consumidor por informações que possibilitem uma escolha consciente e segura. Essa declaração confirma o que foi apontado na audiência pública de que o regulamento deve proporcionar equilíbrio nas relações entre consumidor e mercado. Ainda, sobre a regulamentação de alimentos integrais, foi questionado sobre qual a prioridade desse assunto na pauta da ANVISA. Diferentemente do que foi citado na audiência pública, os entrevistados apontaram que esse assunto não está entre os temas mais priorizados da ANVISA, pois a preferência é dada aos temas que estão relacionados com causas de risco direto à saúde. Os alimentos integrais ganham menos relevância por estarem envolvidos com a agregação de benefícios à saúde, ou seja, não oferecem riscos diretos à saúde. Essa baixa priorização se configura como uma fraqueza na regulamentação de alimentos integrais.

Fiscalização de alimentos integrais

Sobre a fiscalização, os representantes da ANVISA a identificam como sendo um gargalo. Isso se explica por conta da falta de metodologia, inclusive internacional, de análise de produto que identifique quanto de integral tem determinado alimento. Portanto, atualmente, a fiscalização se restringe à verificação da quantidade de cereais que está sendo utilizada e à comparação com a informação declarada no rótulo dentro da indústria. Essa atividade de fiscalização não é concentrada na ANVISA, uma vez que esta possui o papel de coordenar a atividade fiscalizatória realizada pelos fiscais das Agências de Vigilância Sanitária estaduais e municipais. Além disso, foi apontado que o consumidor também ocupa esse papel de fiscalizador, pois ele próprio informa e denuncia quando algum alimento apresenta uma característica muito diferente dos outros. Juntamente com o consumidor, o setor produtivo é considerado um fiscal dos produtos disponibilizados no mercado. Ao informar sobre práticas muito dissonantes do que se costuma ter, eles contribuem para que os responsáveis legais direcionem sua atividade de fiscalização.

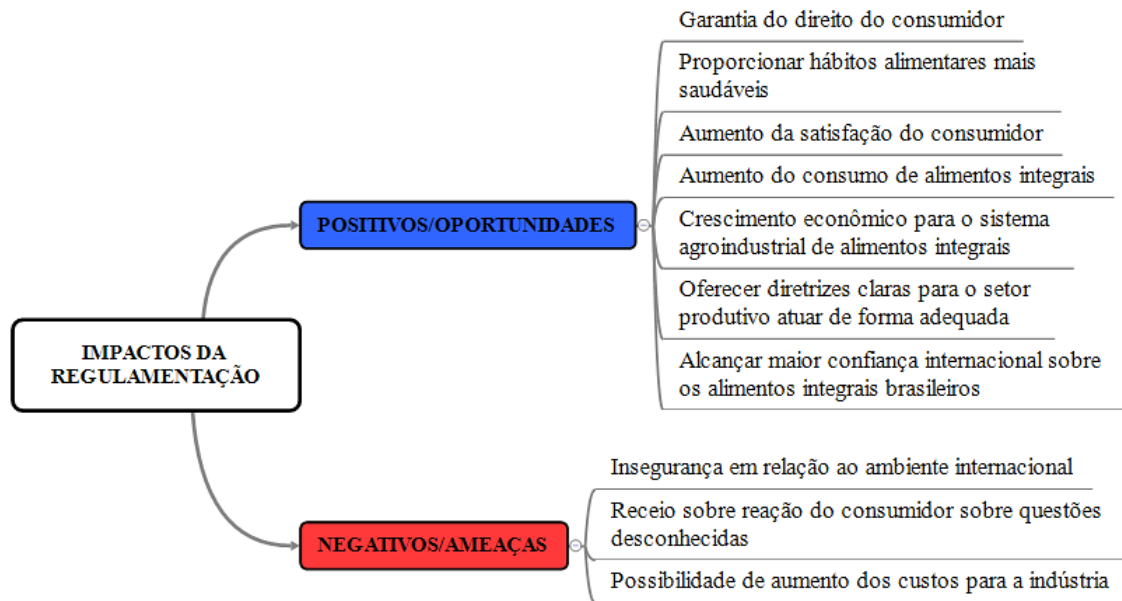
Cenário da regulamentação da rotulagem de alimentos

A partir da análise dos discursos proferidos tanto na audiência pública como na entrevista com os atores chave da ANVISA, foi possível traçar as principais ameaças, oportunidades, forças e fraquezas envolvidas no ambiente institucional e regulatório da rotulagem de alimentos integrais. Primeiramente, tem-se que a ANVISA é a instituição reconhecida pelo ambiente organizacional e legalmente legitimada para regulamentar as questões inerentes aos alimentos integrais no Brasil. Quando sua atuação se direciona para regulamentação desse assunto, ela conta com a participação dos seguintes representantes do Estado: Ministério Público, Câmara dos Deputados, Ministério da Saúde, e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No entanto, é a ANVISA quem assume o papel central e decisório, constituindo-se como a principal representante do ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais. Como um ponto forte desse ambiente institucional, tem-se a estrutura regulatória consolidada da ANVISA que leva em consideração as boas práticas regulatórias que privilegiam o diálogo com a sociedade para elaboração de suas normativas. Além disso, realiza o levantamento de informações, para construção de suas normativas, baseadas em visitas técnicas possibilitando a construção de um embasamento mais sólido e realista, bem como conta com a colaboração dos representantes do consumidor, do setor produtivo e da comunidade científica que atuam fornecendo informações relevantes sobre o tema, por meio da realização de estudos e pesquisas. No entanto, esse ambiente institucional

apresenta algumas fragilidades, como a baixa prioridade dada ao tema em relação à agenda regulatória da ANVISA. Essa falta de priorização torna mais lento o processo regulatório e, conseqüentemente, impede que o consumidor tenha o acesso às informações claras e corretas sobre os produtos garantido. Além disso, os entrevistados citaram a quantidade insuficiente de recursos humanos como uma fraqueza da instituição. Apesar desses pontos fracos, pode-se inferir que o ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais possui uma articulação positiva com os representantes do setor produtivo. Esse interesse do setor produtivo em colaborar com o ambiente institucional pode estar relacionado ao que aponta Zylbersztajn (2000) que as empresas buscam influenciar o ambiente institucional na elaboração de regulamentações para que elas atendam a seus interesses.

Com relação aos possíveis ganhos e oportunidades que a regulamentação desse tema poderá oferecer, tem-se, em primeiro lugar, a garantia do direito do consumidor de acessar informações corretas sobre os produtos. Entendendo rótulo como instrumento para a formação alimentar, o regulamento possibilita que, a partir de escolhas mais conscientes, os consumidores possam desenvolver hábitos alimentares mais saudáveis. Além disso, a regulamentação poderá trazer maior segurança e satisfação para o consumidor, aumento do consumo de alimentos integrais, e, portanto, maior incremento econômico para todo o sistema agroindustrial. Ainda, com a regulamentação, o setor produtivo irá dispor de diretrizes claras e uniformes para guiar os processos produtivos da forma mais adequada. Por fim, a regulamentação traria maior confiança internacional a respeito dos alimentos integrais brasileiros. No tocante aos riscos e às ameaças relacionados à regulamentação dessa matéria, tem-se a falta de convergência externa e como o ambiente internacional irá encarar as determinações realizadas. Outra ameaça é a incerteza de como o consumidor irá receber questões desconhecidas, como, por exemplo, a prática de recombinação e reconstituição do grão. Outra questão é o aumento de custos que poderão incorrer para o setor produtivo, por conta de novas determinações na regulamentação, pois o processo produtivo talvez tenha que ser alterado, exigindo novos maquinários e formação para os funcionários operarem conforme o regulamento. A Figura 3 mapeia os principais impactos positivos e negativos que a regulamentação de alimentos integrais poderá implicar. Para elaboração dessa figura foi utilizado o programa *XMind*.

Figura 3 – Impactos relacionados à regulamentação de alimentos integrais



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Ao elencar os possíveis impactos relacionados à regulamentação dessa matéria, fica evidente que as consequências positivas são superiores. Percebe-se que a regulamentação tornaria a relação entre o consumidor e mercado mais equilibrada e justa, visto que o consumidor, elo mais frágil e, ao mesmo tempo, mais importante da cadeia produtiva, teria condições de realizar escolhas alimentares com base em informações que condizem com a realidade. Além disso, o setor produtivo de alimentos integrais pode encarar essa regulamentação como uma vantagem competitiva, pois ela pode provocar aumento da demanda por esses produtos, bem como, a redução de assimetria de informações por conta das limitações impostas pelo ambiente institucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de definição de critérios para utilização do termo “integral” nos rótulos dos alimentos, juntamente com a observação de que os alimentos integrais são recomendados por trazerem benefícios à saúde, motivou a realização dessa pesquisa. Sabendo da responsabilidade do ambiente institucional de determinar regras e sanar as lacunas regulatórias, buscou-se, nesse estudo, analisar a percepção do ambiente institucional, que atua dentro do universo da rotulagem de alimentos integrais sobre os aspectos que envolvem a regulamentação e a normatização dessa matéria. Com base no referencial teórico e nos dados levantados por essa pesquisa, foi possível identificar que a ANVISA é a principal representante do ambiente institucional da rotulagem de alimentos integrais. É ela quem, prioritariamente, possui a competência de diminuir as inseguranças e incertezas relacionadas a esse tema por meio de regulamentações.

A partir dessa pesquisa, foram identificados diversos obstáculos inerentes à regulamentação desse assunto, eles estão associados à tecnologia de produção, à diversidade de alimentos e, portanto, de suas características específicas, às práticas realizadas pelas indústrias, à falta de convergência internacional acerca do que está sendo considerado como alimento integral entre outras barreiras que tornam o preenchimento dessa lacuna regulatória, na percepção do ambiente institucional, como sendo bastante complexa. Os resultados dessa pesquisa apontaram também que os consumidores precisam ser mais bem informados sobre os benefícios dos alimentos integrais, mas, sobretudo, aos prejuízos que o consumo excessivo pode provocar à saúde.

Esse estudo teve como limitação o não envolvimento dos outros representantes do Estado que atuam de forma complementar na regulamentação de alimentos integrais. Incluir todas essas outras instituições tornaria a análise da percepção do ambiente institucional mais completa. Apesar dessa limitação, certamente, as informações levantadas por meio desse estudo favorecerão a expansão das pesquisas sobre a rotulagem e regulamentação de alimentos integrais. As questões relacionadas à rotulagem de alimentos integrais se configuram como um campo de estudo relacionado à segurança alimentar, visto que, segundo Valente (2002), a segurança alimentar abrange, além de outros aspectos, o acesso à informação acerca do conteúdo dos alimentos. Considera-se que essa pesquisa apresenta como contribuição a geração de informações esclarecedoras para o consumidor relativas à maior presença de contaminantes dos alimentos integrais e que a farinha integral utilizada em diversos produtos é submetida ao processo de beneficiamento e separação do grão em partes

que, posteriormente, serão juntadas. A partir disso, considera-se que a classificação de produtos ultra-processados como, por exemplo, biscoitos, massas e pães (produtos que, em geral, fazem o uso de farinhas integrais) como sendo “integral” se configura como um grande paradoxo, uma vez que o termo integral imprime uma noção de alimento que conserva suas propriedades originais e que não sofreu refinamento, ou seja, uma ideia totalmente contrária à realidade do processamento dos alimentos pela indústria.

Além do consumidor, esse estudo oferece informações relevantes que poderão servir como subsídio para elaboração do regulamento de alimentos integrais. Além disso, por meio da análise dos possíveis impactos que essa regulamentação poderá trazer, a ANVISA poderá ponderar os riscos e buscar uma forma de amenizar ou se preparar para as possíveis repercussões negativas.

Sugere-se que os próximos estudos analisem a percepção dos consumidores sobre a falta de regulamentação para a rotulagem desses alimentos, e como os consumidores compreendem as práticas de reconstituição e a recombinação dos grãos realizadas pelas indústrias. Ainda, recomenda-se aplicar o modelo desse trabalho com o foco nos representantes do setor produtivo.

REFERÊNCIAS

- ABAG. **Segurança alimentar:** uma abordagem de agribusiness. São Paulo: Associação Brasileira de Agribusiness, 1993.
- ABITRIGO. **O Triticulor e o Mercado.** São Paulo: Associação Brasileira da Indústria do Trigo. 2011. Disponível em: <<http://www.abitrigo.com.br/farinha-de-trigo.php>>. Acesso em: 05 nov. 2017.
- ANDRADE, J. S. D. **A situação atual da gestão do risco em alimentos no Brasil:** percepções dos principais atores-chave. Dissertação (Mestrado em Agronegócios). 2011. xv, 89 f., il. Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- ANGELIS, R. C. **Fome oculta:** impacto para a população do Brasil. São Paulo: Atheneu, 1999.
- ANTLE, J. M. Benefits and costs of food safety regulation. **Food Policy**, v. 24, n. 6, p. 605-23, 1999.
- ANTON, A. A. *et al.* físico-química de pães da cidade de Florianópolis e a situação dos alimentos integrais no Brasil. **Alimentos e Nutrição Araraquara**, v. 17, n. 4, p. 381-386, 2006.
- ARAUJO, H. M. C. *et al.* Doença celíaca, hábitos e práticas alimentares e qualidade de vida. **Revista de Nutrição**, v. 23, n. 3, p. 467-474, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732010000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- AUDIENCIA PUBLICA SOBRE ALIMENTOS INTEGRAIS: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/377>>. Acesso em: 01 nov. 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia:** Um guia para a iniciação científica. São Paulo, SP: McGraw-Hill, 1986. 132 p. ISBN 0-07-450021-X.
- BRASIL. ANVISA. **Rotulagem de alimentos.** 2015. Disponível em: <<http://portal.ANVISA.gov.br/registros-e-autorizacoes/alimentos/produtos/rotulagem>>. Acesso em: 14 abr. 2017.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 6.797/2017.** Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para dispor sobre alimentos integrais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1525925.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- _____. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Princípios e diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. In: **CONFERÊNCIA**

NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Brasília, jul. 2004. 80p.

_____. **Lei 6.437/1977.** Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/integras/520839.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

_____. **Lei 8.543/1992.** Determina a impressão de advertência em rótulos e embalagens de alimentos industrializados que contenham glúten, a fim de evitar a doença celíaca ou síndrome celíaca. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8543-23-dezembro-1992-372664-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. **Lei 10.674, de 16 de maio de 2003.** Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.674.htm>. Acessado em: 18 de out de 2016

_____. **Lei 13.305, de 4 de julho de 2016.** Acrescenta art. 19-A ao Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que "institui normas básicas sobre alimentos", para dispor sobre a rotulagem de alimentos que contenham lactose. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13305-4-julho-2016-783307-publicacaooriginal-150705-pl.html>>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa Nº 8, de 2 de junho de 2005.** Mapa quer ampliar mercado de carnes em Singapura. Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=visualizarAtoPortalMapa&chave=803790937>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

_____. Ministério da Justiça. Código de Defesa do Consumidor (CDC). **Lei nº 8 078/90 de 11 de setembro de 1990.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8078.htm>>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Ministério da Marinha de Guerra do Exército e da Aeronáutica Militar. **Decreto-lei nº 986/69 sobre rotulagem de alimentos embalados.** Brasília: Ministério da Marinha de Guerra do Exército e da Aeronáutica Militar; 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10986.htm>. Acesso em: 14 dez. 2007.

_____. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Regulamento Técnico referente à informação nutricional complementar.** Portaria nº 27 de 13 de janeiro de 1998. Brasília: Ministério da Saúde; 1998. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/394219/PORTARIA_27_1998.pdf/72db7422-ee47-4527-9071-859f1f7a5f29>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Regulamento técnico referente à rotulagem nutricional obrigatória de alimentos e bebidas embalados.** Resolução RDC nº 94 de 1 de novembro de 2000. Brasília: Ministério da saúde; 2002. Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_94_2000_COMP.pdf/9e54c782-d7e9-45ee-b72a-c723c0152205>. Acesso em: 10 out. 2006.

_____. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Regulamento técnico sobre rotulagem de alimentos embalados**. Resolução RDC n° 259 de 20 de setembro de 2002. Brasília: Ministério da saúde; 2002. Disponível em: <<http://www.ibravin.org.br/admin/arquivos/informes/1455824267-1ed.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2006.

_____. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Rotulagem de alimentos e bebidas embalados que contenham glúten**. Resolução RDC n° 40 de 8 de fevereiro de 2002. Brasília: Ministério da Saúde; 2002. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2568070/RDC_40_2002.pdf/b89f1e6d-12b5-4885-945f-4f9aa42f4aa2>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Informação nutricional**. Resolução RDC n° 360 de 23 de dezembro de 2003. Brasília: Ministério da saúde; 2003. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2568070/res0360_23_12_2003.pdf/5d4fc713-9c66-4512-b3c1-afee57e7d9bc>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável**. Brasília, DF, 2008.

_____. Ministério da Saúde. **Regulamento Técnico de Porções de Alimentos Embalados para Fins de Rotulagem Nutricional**. Resolução RDC n° 359, de 23 de dezembro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 2003a. Seção 1. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2568070/res0359_23_12_2003.pdf/76676765-a107-40d9-bb34-5f05ae897bf3>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. Portaria n. 41, de 14 de janeiro de 1998. A Secretaria da Vigilância Sanitária do MS aprova o regulamento técnico para rotulagem nutricional de alimentos embalados. **Diário Oficial da União**. 1998 21 jan; (14-E):4. Seção 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=4&data=21/01/1998>>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. Portaria n. 42, de 14 de Janeiro de 1998. A Secretaria de Vigilância Sanitária do MS aprova o regulamento técnico para rotulagem de alimentos embalados. **Diário Oficial da União**. 1998 16 jan; Seção 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/01/1998&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=80>>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Resolução Normativa n.12/78, de 12 de janeiro de 1979. Câmara Técnica de Alimentos do Conselho Nacional de Saúde. Rotulagem. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/anvisalegis/resol/12_78.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. **Resolução RDC n.40, de 21 de marco de 2001**. A Diretoria Colegiada da ANVISA/MS aprova o regulamento técnico para rotulagem nutricional obrigatória de alimentos e bebidas embalados. Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_40_2001_COMP.pdf/18572950-2c27-4c36-9c33-9585a3854d2c>. Acesso em: 9 out. 2017.

BURLANDY, L.; COSTA, R. S. da. Segurança alimentar e nutricional: concepções e desenhos de investigação. In: KAC, Gilberto; SICHIERI, Rosely; GIGANTE, Denise Petrucci (org.). **Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz–Atheneu, 2007. p. 485-502.

CÂMARA, M. *et al.* A produção acadêmica sobre a rotulagem de alimentos no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 23, n. 1, p. 52-8, 2008.

CAMPOS, M. A.; OLIVEIRA, J. C. DE; VENDRAMINI, A. L. DO A. Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas. In: MARINS, B. R.; TANCREDI, R. C. P.; GEMAL, A. L. (Eds.). **Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio Biblioteca Emília Bustamante, 2014. p. 288.

_____. A Segurança alimentar: conceito, história e prospectiva. In: MARINS, B. R.; TANCREDI, R. C. P.; GEMAL, A. L. (Orgs.). **Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas**. Rio de Janeiro: EPSJV. 2014. p. 37-68. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/8649/2/Livro%20EPSJV%20012609.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

CÂNDIDO, L. M. B. Atualização da legislação sobre alimentos. **Higiene alimentar**, São Paulo, v. 14, n. 78/79, p. 103-112, nov./dez. 2000.

CARVALHO, Thiago Moreira de. **As implicações da lei de proteção de cultivos**: uma análise na perspectiva dos principais atores. Dissertação (Mestrado em Agronegócios). 2014. 131 f. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

COSTA, E. A. **Vigilância sanitária: proteção e defesa da saúde**. São Paulo: Hucitec, 1999.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. A Concept of Agribusiness. **Journal of Farm Economics**, p. 136, nov. 1957.

DE CARVALHO JÚNIOR, L. C. A Noção de Filière: um instrumento para a análise das estratégias das empresas. **Textos de Economia**, v. 6, n. 1, p. 109-116, 1995. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/viewFile/6228/5894>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

DEVES, O. D.; FILIPPI, E. E. A segurança alimentar e as experiências das políticas agro-alimentares locais no fortalecimento da agricultura familiar. IV Congresso Internacional de la Red Sial. **Anais...** Mar del Plata: 2008. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/eduardo-ernesto-filippi/deves-otavio-d-filippi-e-e-a-seguranca-alimentar-e-as-experiencias-das-politicas-agroalimentares-locais-para-o-fortalecimento-da-agricultura-familiar-in-alfater-2008-alimentacion>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

FARINA, E. M. M. Q. A teoria de organização industrial e a economia dos custos de transação: linhas gerais do referencial analítico. In: FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.;

SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997. p. 19-29.

_____. Abordagem sistêmica dos negócios agroindustriais e a economia de custos de transação. In: FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997. p. 165-176.

_____. Consolidation, multinationalisation, and competition in Brazil: impacts on horticulture and dairy products systems. **Development Policy Review**, v. 20, n. 4, p. 441-457, 2002.

_____. Organização industrial no *agribusiness*. In: ZYLBERSZTAJN, D. & NEVES, M. F. (Orgs.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 1-21.

_____. Regulamentação, política antitruste e política industrial. In: FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997. p. 115-159.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010. 1, 2222 p. ISBN 9788538541981.

FERREIRA, A. B.; LANFER-MARQUEZ, U. M. Legislação brasileira referente à rotulagem nutricional de alimentos. **Revista de Nutrição**, v. 20, n. 1, p. 83-93, 2007.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. IN: KUPFER, David; HASENCLEVER, David (org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. São Paulo: Campus, p. 267-286. 2002. Disponível em <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=hisDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT300&dq=custos+de+transacao+sao+&ots=jQtbnQ_ewp&sig=GwUupct2e5baWuG-p1RaZvrXkX4#v=onepage&q=custos%20de%20transacao%20sao&f=false>. Acesso em: 01 fev. 2017.

FLANDRIN, Jean-Louis; MONTANARI, M. **História alimentação**. São Paulo: Estação da Liberdade, 1998.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSAN). **Carta do V Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional**. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <www.fbsan.org.br/cartadacidadedebelohorizonte.doc>. Acesso em: 11 jan. 2017.

FUSCALDI, K. da Consolação. **Soja convencional e transgênica: parâmetros legais para garantia desta coexistência**. 2010. 192 f., il. Dissertação (Mestrado em Agronegócios)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GOLDBERG, R. A. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University, 1968. p. 1-24.

GONSALVES, P. E. **Maus hábitos alimentares: esclarecendo suas dúvidas**. São Paulo: Ágora, 2001. 119 p.

GUNTHER, H. Pesquisa Qualitativa versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

IDEC. Disponível em:

<http://www.idec.org.br/uploads/revistas_materias/pdfs/26_integrais.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

LAMBERT, J. L. et al. As principais evoluções dos comportamentos alimentares: o caso da França. **Revista de Nutrição**, 2005. Disponível em:

<<http://repositorio.cbc.ufms.br:8080/jspui/handle/123456789/493>>. Acesso em: 10 dez. 2017

MACHADO, S. S. *et al.* Comportamento dos consumidores com relação à leitura de rótulo de produtos alimentícios. **Alimentos e Nutrição Araraquara**, v. 17, p. 97-103, 2006.

MARINS, B. R.; JACOB, S. DO C.; PERES, F. Avaliação qualitativa do hábito de leitura e entendimento: recepção das informações de produtos alimentícios. **Ciência e Tecnologia de Alimentos**, v. 28, n. 3, p. 579-85, set. 2008.

MASTEN, S. E. Transaction-cost economics and the organization of agricultural transactions. In: **Industrial organization**. Emerald Group Publishing Limited, 2000. p. 173-195.

Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/S0278-0984\(00\)09050-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0278-0984(00)09050-7)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. **Organizational environments: Ritual and Rationality**. Beverly Hill: Sage, 1983. 302p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MONTEIRO, R. A.; COUTINHO, J. G.; RECINE, E. Consulta aos rótulos de alimentos e bebidas por frequentadores de supermercados em Brasília, Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, v. 18, n. 3, p. 172-177, 2005. Disponível em:

<<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/8051/27666.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NITZKE, J. A. *et al.* Segurança alimentar: retorno às origens? **Brazilian Journal of Food Technology**, v. 15, n. spe, p. 02-10, maio 2012.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. viii, 152 p.

OLIVEIRA, E. C. **Comportamento do consumidor: processo de decisão de compra de livros pela internet**. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Estratégia Global para a Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde: 57.a Assembléia Mundial de Saúde: Wha 57.17 8.a sessão plenária de 22 de maio de 2004 (versão em português, tradução não oficial)**. [S.l.], 2004.

PEDROZO, E. A., ESTIVALETE, V.F.B., BEGNIS, H.S.M. Cadeia(s) de agronegócio: objeto, fenômeno e abordagens teóricas. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais**. Curitiba: ANPAD. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2004-gag-2886.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

PIOVESAN, A; TEMPORINI, E. R. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, v. 29, n. 4, p. 318-325, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101995000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 fev. 2018.

ROCHA, F. E. C. *et al.* Avaliação de Crenças e Comportamentos sobre o Uso e a Conservação dos Recursos Hídricos por meio da Análise de Conteúdo Conjugada: modelo de Bardin e software Alceste. **Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento**, Planaltina, v. 301, 2011.

ROSSONI, L; GUARIDO FILHO, E. R. Cooperação no campo da pesquisa em administração: evidências estruturais nas redes institucionais de quatro áreas temáticas. **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração**, v. 31, 2007.

SÁ, H. S. de. **Violações da propriedade intelectual sobre sementes**: percepção de atores do agronegócio brasileiro quanto aos riscos econômicos decorrentes dessa prática. 2014, 121 f. Dissertação. (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SAES, M. S. M. Organizações e instituições. In: ZYLBERSZTAJN, D. & NEVES, M. F. (Orgs.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 165-186.

SANTOS, C. M. B. *et al.* Experiência de extensão: “Rotulagem nutricional: conheça o que você consome”. **Rev. Ciênc. Ext.**, v. 12, n. 4, p.160-173, 2016. Disponível em: <http://ojs.unesp.br/index.php/revista_proex/article/viewFile/1200/1312>. Acesso em: 2 fev. 2018.

SANTOS, L. L. A. A Regulação Econômica e os Direitos dos Consumidores no Brasil. In: ANDRADE, R. E. (Coord.). **Regulação pública da economia no Brasil**. Campinas: Edicamp, 2003. p. 131-151.

SCHEUER, P. M. et al. Trigo: Características e utilização na panificação. **Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais**, v. 13, n. 2, p. 211-222, 2011. Disponível em: <http://www.deag.ufcg.edu.br/rbpa/rev132/Art13211.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

SCOTT, W. R. Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. R. & MEYER, J. W. **Associates, Institutional environments and Organizations**: structural complexity and individualism. London: Sage Publications, 1994. p. 55-80. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=fggj5E_8E4QC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Institutions and organizations**. 2nd ed. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, c2001. xxii, 255 p. (Foundations for organizational science). Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?id=7Y-0bDCw_aEC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 01 fev. 2017.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SOUKI, G. Q. et al. Atributos que afetam a decisão de compra dos consumidores de carne bovina. **Organizações Rurais e Agroindustriais- Revista de Administração da UFLA**, v. 5. n. 2, p. 36-51, 2003. Disponível em:

<<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/238>>. Acesso em: 19 maio 2017.

SPERS, E. E. Qualidade e segurança dos alimentos. In: ZYLBERSZTAJN, D. & NEVES, M. F. (Orgs.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 283-315.

UNNEVEHR, L. J. Food safety as a global public good. **Agricultural Economics**, v. 37, p. 149-58, 19 dez. 2007.

VALENTE, F. L. S. V. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: VALENTE, F. L. S. V. (org.). **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 37-70.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

VICENZI, M. S. **Gerenciamento de risco para a segurança dos alimentos no Brasil: a percepção dos atores do agronegócio de bebidas**. 2012. xi, 153 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) —Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

WAACK, R. S. Gerenciamento de tecnologia e inovação em sistemas agroindustriais. In: ZYLBERSZTAJN, D. & NEVES, M. F. (Orgs.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 323-46.

WALD, A.; MORAES, L. R. de. Agências reguladoras. id/496873, 1999. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 141, p. 143-171, jan./mar. 1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/457/r141-12.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics and Organization Theory. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (editors). **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton, Princeton University Press: 1994.

WORLD CANCER RESEARCH FUND (WCRF). **Food, nutrition and the prevention of cancer: a global perspective**. Washington, 1997.

YOSHIZAWA, N. et al. Rotulagem de alimentos como veículo de informação ao consumidor: adequações e irregularidades. **Boletim do Centro de Pesquisa de Processamento de Alimentos**, v. 21, n. 1, p. 169-180, 2003. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/alimentos/article/view/1157/958>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

ZYLBERSZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In: ZYLBERSZTAJN, D. & NEVES, M. F. (Orgs.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 1-21.

_____. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness**: uma aplicação da nova economia das instituições. Tese (Livre-Docência em Economia). 1995. 239 f. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Quais as principais instituições envolvidas com a regulamentação da rotulagem e alimentos integrais no Brasil? Quem ocupa o papel central?
2. Foi comentado na audiência pública que a regulamentação de alimentos integrais é bastante complexa, poderia me explicar o motivo dessa complexidade? O que está envolvido? Foi citado sobre a presença de questões muito técnicas, quais seriam?
3. Foi comentado sobre a elaboração de um futuro regulamento para os alimentos integrais. Na visão de vocês quais deveriam ser as características desse regulamento? O ideal é que ele seja mais amplo e abrangente ou mais específico e detalhado? Além disso quais as principais questões que ele deverá abarcar?
4. Como vocês percebem a prioridade dada a esse assunto dentro da ANVISA?
5. Num cenário pós regulamentação, como vocês consideram que a fiscalização das informações contidas nos rótulos deverá ocorrer? Quem deveria fazer essa fiscalização?
6. Quais as expectativas futuras da rotulagem de alimentos integrais? Em relação ao ambiente externo à ANVISA, quais as ameaças e oportunidades que permeiam a regulamentação de alimentos integrais? Sobre o ambiente interno, quais as fraquezas e forças vocês percebem para o avanço dessas questões dentro da ANVISA?