



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE NUTRIÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE

LUCÍLIA AQUINO FREITAS

**REGULAÇÃO DA COMIDA DE RUA EM SALVADOR-BA:
UM ESTUDO SOBRE O MARCO LEGAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO.**

Salvador
2017

LUCÍLIA AQUINO FREITAS

**REGULAÇÃO DA COMIDA DE RUA EM SALVADOR-BA:
UM ESTUDO SOBRE O MARCO LEGAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde. Área de Concentração: Segurança Alimentar e Nutricional. Universidade da Bahia – UFBA, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Alimentos, Nutrição e Saúde.

Orientação: Profa. Dra. Ryzia de Cássia Vieira Cardoso.

Co-orientação: Profa. Dra. Cristian Oliveira Benevides Sanches Leal

Salvador
2017

Ficha catalográfica emitida pelo Serviço de Geração Automática do
Sistema Universitário de Bibliotecas da UFBA.

Freitas, Lucília Aquino
Regulação da comida de rua em Salvador-Ba: um estudo sobre o
marco legal e sua implementação / Lucília Aquino Freitas. --
Salvador, 2017.
144 f. : il

Orientadora: Ryzia de Cássia Vieira Cardoso.
Coorientadora: Cristian Oliveira Benevides Sanches Leal.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós -Graduação em
Alimentos, Nutrição e Saúde) -- Universidade Federal da Bahia,
Escola de Nutrição, 2017.

1. Comida de rua. 2. Legislação. 3. Vigilância sanitária. 4.
Regulação governamental. 5. Economia informal. I. Cardoso,
Ryzia de Cássia Vieira. II. Leal, Cristian Oliveira Benevides
Sanches. III. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

Lucília Aquino Freitas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de Nutrição, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Alimentos, Nutrição e Saúde.

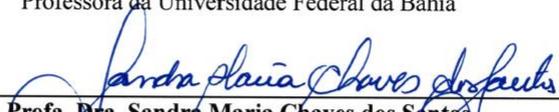
Regulação da comida de rua em Salvador-BA: um estudo sobre o marco legal e sua implementação

BANCA EXAMINADORA:



Profa. Dra. Ryzia de Cassia Vieira Cardoso

Doutorado em Ciência e Tecnologia de Alimentos pela Universidade Federal de Viçosa
Professora da Universidade Federal da Bahia


Profa. Dra. Sandra Maria Chaves dos Santos

Doutorado em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia
Professora da Universidade Federal da Bahia



Prof. Dr. Geraldo Lucchese

Doutorado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)
Consultor Legislativo na Câmara Federal

Salvador – Bahia, 10 de fevereiro de 2017

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, bases fundamentais da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Sou imensamente grata ao Universo e suas forças que me conduziram incessantemente neste caminho e a concretizar este trabalho.

À minha família, pais, Maria Lúcia e Gilson Freitas que foram e são alicerces na formação dos princípios morais e éticos necessários nesta jornada, e ao meu querido irmão Gildson que me inspirou com o seu foco e determinação nas atividades.

Ao grupo de pesquisa SACIA. Aprendi muito com todos e especialmente com minha orientadora, Professora Ryzia, um poço de sabedoria e exemplo de ser humano, sempre disposta, dedicada, motivadora e apaixonada diante de suas tarefas o que possibilitou a realização desse trabalho, gratidão!

À minha co-orientadora Cristian, sempre estimulada, trazendo novidades e permitindo abrir mais portas do conhecimento.

Especialmente à Ícaro Cazumbá e a Sidione que dedicaram seus preciosos tempos para auxiliar nos ajustes da dissertação. Muito obrigada! À “Aninha” pelas suas palavras incentivadoras, no cuidado e atenção.

Às professoras Sandra Chaves, Nilce de Oliveira e Ediná Costa pelas contribuições no exame de qualificação do projeto. E a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Alimentos Nutrição e Saúde por possibilitar novos horizontes!

Aos funcionários da pós-graduação e a Sr. José Carlos atuante no setor administrativo no início da jornada do mestrado.

Aos colegas do mestrado pelo convívio e incentivo nas disciplinas e no desenvolvimento do projeto de mestrado.

Aos representantes de associações e sindicatos de vendedores que muito cordialmente aceitaram a participar deste trabalho. Também à SEMOP, local de trabalho e campo de pesquisa, especialmente àqueles colegas que contribuíram com incentivos e motivação, e à VISA-SSA por permitir realizar a pesquisa.

À Nina (*in memorian*), Cisso, Zorro e atualmente Tata, meus queridos seres de luz de alma felina que tive e tenho orgulho de tê-los em minha vida, sempre trazendo alegria e conforto nos dias mais nublados.

À minha querida Nete responsável pelo equilíbrio energético necessário para continuar e enfrentar os obstáculos presentes por vezes nesta trajetória.

Ao meu namorado, homem, amigo, companheiro, uno, Eduardo que sempre me acompanhou nos momentos mais difíceis em todas as etapas deste trabalho. Sua compreensão diante das ausências, necessárias, e incentivo a cada hesitação minha.

Por fim a todos aqueles que fazem parte da minha vida, seja pelas atitudes ou palavras que me encorajaram, aqui faltaria espaço para detalhar!

*“Estudar o Caminho é estudar o eu.
Estudar o eu é esquecer o eu.
Esquecer o eu é ser iluminado por todas as coisas”*

Dogen

FREITAS, Aquino Lucília. **Regulação da comida de rua em Salvador-BA: um estudo sobre o marco legal e sua implementação.** 143 f. 2017. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde, Escola de Nutrição, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

O termo “comida de rua” designa alimentos e bebidas prontos para o consumo, preparados e ou comercializados em vias públicas. Apesar da contribuição do setor para a geração de trabalho e renda e para a oferta de refeições rápidas e mais acessíveis, pode representar um perigo à saúde dos consumidores, em virtude de riscos associados à qualidade sanitária dos alimentos comercializados. Segundo a literatura, grande parte dos vendedores não possui preparo técnico para a manipulação, a infraestrutura dos locais de comercialização é precária e há insuficiência de regulação voltada para o setor. No Brasil, registra-se um conjunto de normas referentes à segurança de alimentos, que, porém, não são específicas para o setor. Em Salvador-BA, pesquisas têm reportado a inexistência ou a falha de regulamentos que abranjam especificamente este setor. Assim, esse estudo objetivou compreender a evolução da regulação do setor de comida de rua, em Salvador-BA, na perspectiva do marco legal e da sua implementação. Para tanto, foram conduzidos dois trabalhos: um direcionado à análise do marco legal e outro voltado à implementação das ações regulatórias, a partir da percepção de atores sociais envolvidos. No primeiro, realizou-se uma documental relativa à regulação da comida de rua em Salvador-BA para os atos publicados entre 1999 a 2015. A análise dos documentos revelou diferentes categorias e perspectivas de ação, ou mesmo de inação, do poder público, ante ao segmento. Observou-se predomínio das legislações municipais, sem haver uma diretriz federal. A maioria das normas foi publicada a partir 2013, principalmente por atos de órgãos do ordenamento do espaço público e da vigilância sanitária. Na elaboração das normas, observou-se marcante participação social no âmbito federal, com pouco reflexo desta prática no município. Verificou-se fragmentação no conteúdo apresentado entre as normas, bem como pouca articulação entre os órgãos e esferas de governo, dificultando a descentralização e a harmonização das ações e a sua execução, em nível municipal. Considerando o controle dos riscos sanitários, observou-se uma evolução das legislações, especialmente no que tange aos alimentos, registrando-se lacunas para riscos ambientais e à saúde do trabalhador. Ao longo do período, foram comuns exigências para limpeza e ordenamento dos locais, bem como para estética do trabalhador, sem que houvesse uma contrapartida do município à melhoria das condições de realização do trabalho. Para o segundo estudo foram conduzidas entrevistas, seguindo roteiro de perguntas direcionadas a dois grupos: 1- funcionários de dois níveis do Sistema de Vigilância Sanitária – municipal e estadual, e da Secretaria Municipal de Ordem Pública, órgão municipal, e 2 - representantes de organizações de vendedores do segmento. Apesar da percepção unânime dos entrevistados quanto à importância da comida de rua, verificou-se a omissão e o distanciamento dos órgãos públicos da realidade do segmento, na implementação das ações regulatórias. Observou-se insuficiência de articulação intersetorial e entre níveis de governo, e também pouca participação social do segmento no estabelecimento de normas específicas. Em adição, as organizações representantes mostraram fragmentação, resultando em limitações para uma atuação mais efetiva. O estudo evidenciou a necessidade da inserção política do segmento, na agenda pública, a fim de permitir uma atuação mais interessada, articulada e coerente à realidade, bem como de novos estudos, que possam descrever, assessorar e avaliar processos regulatórios, de modo a subsidiar planejamentos futuros para o segmento.

Palavras-chave: comida de rua, legislação, vigilância sanitária; regulação governamental; economia informal.

FREITAS, Aquino Lucília. Regulation of street food in Salvador-BA: a study on the legal framework and its implementation. 143 f. 2017. Dissertation (master) – Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde, Escola de Nutrição, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

The term "street food" means food and beverages ready for consumption, or prepared and marketed on public roads. Despite the sector's contribution to the generation of jobs and income and to the provision of fast and accessible meals, can pose a danger to consumer health, due to risks associated with the sanitary quality of foods marketed. According to the literature, most of the vendors do not have technical preparation for handling, the infrastructure of the commercialization sites is precarious and there is insufficient regulation aimed at the sector. In Brazil, there are a set of standards regarding food safety, but these are not specific to the sector. In Salvador-Bahia, research has reported the inexistence or failure of regulations that specifically cover this sector. Thus, this study aimed to understand the evolution of the regulation of the street food sector, in Salvador-BA, from the perspective of the legal framework and its implementation. For that, two works were conducted: one aimed at analyzing the legal framework and another focused on the implementation of regulatory actions, based on the perception of social actors involved. In the first, a documentary research on the regulation of street food in Salvador-BA was carried out for the acts published between 1999 and 2015. The analysis of the documents revealed different categories and perspectives of action, or even of inaction, of the public authority, before the segment. It was observed a predominance of the municipal legislation, without having a federal guideline. Most of the standards have been published since 2013, mainly by acts of public authorities of space planning and health surveillance. In the elaboration of the norms, there was a marked social participation in the federal scope, with little reflection of this practice in the municipality. There was fragmentation in the content presented among the norms, as well as little articulation between the organs and spheres of government, making it difficult to decentralize and harmonize actions and their implementation at the municipal level. Considering the control of health risks, there was an evolution of the legislation, especially with regard to food, registering gaps for environmental risks and worker health. Throughout the period, there were common requirements for cleaning and ordering of the premises, as well as for the aesthetics of the worker, without there being a counterpart of the municipality to the improvement of the conditions of accomplishment of the work. For the second study interviews were conducted, following set of questions aimed at two groups: 1- employees of two levels of the Health Surveillance System - municipal and state, and the Municipal Public Order, municipal organ, and 2 - representatives of organizations of segment of sellers. Despite the unanimous perception by the interviewees of the importance of street food, the omission and distancing of public bodies from the reality of the segment in the implementation of regulatory actions was verified. There was insufficient intersectoral articulation and between levels of government, as well as little social participation of the segment in the establishment of specific norms. In addition, representative organizations have shown fragmentation, resulting in limitations for more effective action. The study evidenced the need for the segment's political insertion in the public agenda in order to allow a more interested, articulated and coherent action to the reality, as well as new studies, that can describe, advise and evaluate regulatory processes, in order to subsidize future planning for the segment.

Key words: street food, legislation, health surveillance; government regulation; informal economy.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

CAPÍTULO 2	
Quadro 1. Distribuição das normas aplicáveis ao segmento de comida de rua, quanto ao ano de publicação, ao(s) órgão(s) de origem, à esfera de governo, à participação social na elaboração e ao objeto de regulação.....	68
Figura 1. Derrubada de barracas na praia de Patamares, Salvador-BA, 2010. CORREIO, 2010.....	71
Quadro 2. Caracterização das normas quanto à presença ou não de conteúdos relativos à proteção de riscos sanitários para os alimentos, quanto a diferentes componentes.,.....	80
CAPÍTULO 3	
Quadro1. Modelo de análise para a percepção da regulação da comida de rua, junto a reguladores e regulados, em Salvador-BA, 2016.....	99
Figura 1. Audiência pública para regulamentação da comida de rua em Salvador-Ba. Centro de Cultura da Câmara Municipal de Salvador, 19 de junho de 2015.SALVADOR, 2015c.....	111
Figura 2. Realização de treinamento para vendedores ambulantes, em 2013, para atuarem no Carnaval de Salvador-BA, 2014. PREFEITURA..., 2013.....	118

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO 3	
Tabela 1. Características dos atores reguladores e regulados, por origem do trabalho. Salvador-BA, 2016.....	101

LISTA DE SIGLAS

ABAM	Associação de Baianas de Acarajé, Mingaus, Receptivos e Similares do Estado da Bahia
AFOODTRUCK	Associação Baiana de <i>Food Truck</i> e de Comida de Rua
ASFAERP	Associação dos Feirantes e Ambulantes de Salvador e Região Metropolitana
ATAFESB	Associação dos Trabalhadores Ambulantes do Sistema Ferry Boat
ASO	Atestado de Saúde Ocupacional
ASSIDIVAM	Associação Integrada de Vendedores Ambulantes e Feirantes de Salvador
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CMEI	Certificado de Microempreendedor Individual
CMS	Código Municipal de Saúde
CPA	Código de Polícia Administrativa
DIVISA	Diretoria de Vigilância Sanitária e Ambiental do Estado da Bahia
FAO	Food and Agriculture Organization
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MEI	Microempreendedor Individual
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada

RDCR	Rede de Gerenciamento de Comida de Rua
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEMOP	Secretaria Municipal de Ordem Pública
SEMUR	Secretaria Municipal da Reparação
SIDVAN	Sindicato dos Vendedores Ambulantes da Cidade de Salvador
SIS-VISA	Sistema de Vigilância Sanitária
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TRANSALVADOR	Superintendência de Trânsito de Salvador
UFBA	Universidade Federal da Bahia
VISA	Vigilância Sanitária
VISA-SSA	Vigilância Sanitária de Salvador
WHO	World Health Organization

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
2. OBJETIVOS.....	22
2.1. Objetivo Geral	22
2.2. Objetivos específicos.....	22
3. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	23
CAPÍTULO 1 - REVISÃO DE LITERATURA	24
1. O setor de comida de rua e suas características	24
2. Trabalho informal e comida de rua: considerações gerais e contextos no Brasil	28
3. Regulação: conceitos e práticas no campo da saúde	32
4. A regulação do setor de alimentos no Brasil	36
5. Diretrizes para a regulação do segmento de comida de rua	38
5.1. Cenário internacional	38
5.2. Cenário no Brasil	42
6. Setor de comida de rua em Salvador-BA: descrição histórica e na contemporaneidade	46
6.1. Cenário da regulação em Salvador	49
REFERÊNCIAS	54
CAPÍTULO 2 - REGULAÇÃO DA COMIDA DE RUA: ANÁLISE DO MARCO LEGAL EM SALVADOR, BAHIA, BRASIL	64
1. INTRODUÇÃO	66
2. METODOLOGIA	67
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	69
3.1. Participação social na elaboração das normas	75
3.2. Requisitos de acesso ao espaço público (autorização de funcionamento).....	77
3.3. Requisitos de proteção contra os riscos relacionados à saúde	80
3.3.1. Regulamentação para riscos relacionados aos alimentos.....	81
3.3.2. Regulamentação para riscos relacionados ao meio ambiente urbano	86
3.3.3. Regulamentação para riscos relacionados aos trabalhadores.....	88

4. CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS	91
CAPÍTULO 3 - A REGULAÇÃO DA COMIDA DE RUA E SUA IMPLEMENTAÇÃO EM SALVADOR-BA: PERCEPÇÃO DE REGULADORES E REGULADOS	97
1. INTRODUÇÃO	99
2. METODOLOGIA	100
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	102
3.1. Percepções sobre o conhecimento e a importância da comida de rua	103
3.2. Percepções sobre a regulação.....	105
3.3. Percepção sobre comida de rua e riscos à saúde.....	115
3.4. Percepções sobre a qualificação do segmento	119
3.5. Percepções sobre a participação social do segmento na formulação de normas	120
4. CONCLUSÕES	123
REFERÊNCIAS	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
APÊNDICES.....	131
APÊNDICE 1 – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com responsáveis pela regulação da comida de rua (nível municipal, estadual e federal).....	131
APÊNDICE 2 – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com representantes de associações/sindicatos de vendedores de comida de rua em salvador-ba.....	132
APÊNDICE 3 - Matriz para análise dos regulamentos relacionados à comida de rua	133
APÊNDICE 4 - Matriz para análise das entrevistas com os atores sociais do SNVS e da SEMOP	134
APÊNDICE 5 - Matriz para análise das entrevistas com os atores sociais representativos do segmento de comida de rua	135
APÊNDICE 6 : Carta de solicitação às instituições.....	136
APÊNDICE 7 – Termo de responsabilidade.....	138
APÊNDICE 8 - Termo de consentimento livre esclarecido	139

APÊNDICE 9 – Solicitação de autorização para gravação de áudio de entrevistas e/ou acesso a documentos	141
ANEXOS	142
ANEXO 1 – Estrutura organizacional da SEMOP (SALVADOR, 2013).....	142
ANEXO 2 – Estrutura organizacional da SMS (SALVADOR, 2006).	143

1. INTRODUÇÃO

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o termo “comida de rua” refere-se aos alimentos e bebidas preparados e ou comercializados em vias públicas, destinados ao consumo imediato ou posterior, mas que não necessitam etapas adicionais de processamento. A definição inclui também frutas e vegetais que são comercializados em locais não autorizados (WHO, 1996; FAO, 2009a, b).

O estabelecimento deste setor está associado ao rápido processo de urbanização que vem ocorrendo em diversos países, constituindo uma atividade que contribui para a geração de trabalho e renda e para a oferta de uma opção de refeição rápida e econômica. Tendo em vista que o setor demanda baixo investimento inicial para entrada no mercado e o fato de possuir regulamentação incipiente, sobretudo nos países em desenvolvimento, torna-se atrativo e muito popular (TESTER et al., 2010; PILL, 2011).

Nesse cenário, a atividade permite o acesso a alimentos tradicionais, que integram a cultura de grande parte da sociedade, desempenhando papel relevante no contexto da segurança alimentar e nutricional (SAN) (BEZERRA et al., 2014). No entanto, pode representar riscos à saúde dos consumidores devido à exposição dos alimentos a situações de potencial contaminação, por agentes químicos, biológicos e físicos, em diversas etapas da manipulação, favorecendo a ocorrência de Doenças Veiculadas por Alimentos (DVA) (MARTINS et al., 2013).

Aliado ao fato de grande parte dos vendedores não possuírem o preparo e o conhecimento técnico para a manipulação adequada dos alimentos, existem fatores importantes que contribuem para aumentar os riscos de veiculação de DVA, como a infraestrutura precária dos locais de comercialização e a insuficiência de ações regulatórias para este setor (CÁRDENAS et al., 2013). Esta preocupação se acentua de modo especial nos países tropicais, contrastando com muitos países desenvolvidos, onde se registra uma regulação específica para comida de rua (BEZERRA et al., 2014, CARDOSO; SANTOS; SILVA, 2009). Nas cidades norte-americanas, por exemplo, os regulamentos relacionados à venda ambulante de alimentos incluem normas sobre a segurança dos alimentos, licenças, taxas, localização do vendedor e segurança do trânsito (TESTER et al., 2010).

Na América do Sul, alguns países como Bolívia, Peru, Equador e Colômbia possuem legislações específicas que se relacionam com o comércio da comida de rua (COSTARRICCA e MORRÓN, 1996; BEZERRA et al., 2014). Em uma análise comparativa da legislação para o segmento, em seis capitais de países latinos - La Paz, Montevideú, Bogotá, Lima, Santiago e Buenos Aires – constatou-se que o quadro regulatório foi produzido a partir da década de 70. Na primeira década do século XXI, após crises econômicas e a consequente expansão dos vendedores ambulantes, novas leis foram criadas (CARDOSO; COMPANION; MARRAS, 2014).

Cada governo local, com a exceção da cidade de *La Paz*, adotou uma lei orgânica em relação à venda ambulante de alimentos, regulando todos os aspectos do setor. Cidades como Bogotá e Montevideú focaram no equilíbrio entre o direito individual do trabalho e a preservação dos espaços públicos, criando legislações que fomentavam o comércio informal de alimentos em vias públicas e visavam a garantia da saúde e dos direitos dos consumidores e vendedores. Nas demais capitais, embora fossem estabelecidas normas específicas e mais rigorosas para o setor, referente ao controle de higiene e qualidade de alimentos e sanções, a venda ambulante foi considerada um abrigo econômico temporário que abarcava pessoas pobres e que não configurava oportunidade para o início de um empreendimento de sucesso, a longo prazo (CARDOSO; COMPANION; MARRAS, 2014).

No Brasil, apesar de se registrar um amplo quadro normativo referente à higiene de alimentos, direcionada aos estabelecimentos do comércio formal, observam-se lacunas no que concerne aos alimentos comercializados na rua. Em nível federal, a primeira norma publicada para a atividade foi a Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) 218/2005, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), após a ocorrência de um surto de doença de Chagas, no estado de Santa Catarina (BRASIL, 2005). Nesse contexto, evidenciou-se, por muito tempo, a omissão de um olhar para o segmento, dentro da agenda pública.

Só em 2013, após o reconhecimento político das pequenas cadeias e arranjos informais de alimentos e avanços no debate de políticas públicas para inclusão social do trabalho informal, foi colocada em consulta pública e editada a Resolução nº 49, da ANVISA. Por meio desta legislação, estabeleceu-se a regulação para o exercício de atividades de interesse sanitário de alguns segmentos da pequena economia, como a agricultura familiar, a economia solidária e o microempreendedor individual, sendo estes não mais pertencentes à categoria de

informalidade, havendo o questionamento de como se enquadraria o setor da comida de rua e sua formalização (BRASIL, 2013).

No país, ainda, observam-se problemas na regulação do setor, destacando-se a falta de articulação e a sobreposição das atividades, entre os órgãos responsáveis pela segurança dos produtos comercializados, dificultando a efetividade das ações regulatórias (VIEIRA et al., 2011; BEZERRA et al. 2014). A falta de articulação encontra-se marcada, também, entre as esferas do poder, no que se refere ao entendimento da atividade, dado que até as normas de nível federal, geralmente, não condizem com outras estabelecidas por outros níveis; além disso, algumas são estabelecidas sem considerar as lacunas específicas de cada estado ou município (BEZERRA et al., 2014).

No âmbito das cidades, considerando os diferentes órgãos envolvidos, nota-se que alguns municípios avançaram, elaborando normas próprias para o setor, enquanto outros não. Este quadro demonstra que, apesar do estabelecimento de códigos sanitários próprios, evidenciam-se ausências ou incipiências em relação ao setor informal de alimentos (COSTA, 2009; CARDOSO, SANTOS e SILVA, 2009; BRASIL, 2006).

Em Salvador-BA, a comercialização de alimentos nas ruas remonta ao período colonial, como resultante do trabalho escravo e de negros de ganho. Na realidade atual da cidade, o segmento contribui para a geração de trabalho, a oferta de refeições e para promover diversidade alimentar, uma vez que inclui produtos locais, de diversas regiões brasileiras e de outros países (FERREIRA FILHO, 1999; SILVA, 2012). Em diferentes pontos, observam-se vendedores que instalam seus pequenos comércios, possibilitando atender à diversidade de consumidores, sejam eles trabalhadores, estudantes, usuários de serviços de saúde, aposentados ou turistas (SOUZA, 2014).

No entanto, como na maioria dos municípios brasileiros, evidenciam-se falhas ou a inexistência de regulamentos voltados especificamente para a atividade e falta articulação entre os órgãos reguladores, revelando a incipiente regulação (LEAL, 2013).

Em Salvador, a regulação da comida de rua está relacionada a duas Secretarias, a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP), a qual compete a fiscalização do comércio ambulante em geral e a ocupação do espaço público, e a Secretária Municipal de Saúde (SMS), por meio da Vigilância Sanitária (VISA-SSA), a qual é responsável por desenvolver

ações de prevenção à ocorrência de doenças e agravos à saúde da população, atuando em qualquer atividade de comércio eventual ou ambulante de alimentos. No entanto, registra-se articulação insuficiente entre estas Secretarias, pois a autorização do funcionamento das atividades do comércio ambulante e incluindo o ambulante de alimentos é realizada pela SEMOP e não pela VISA-SSA, já que a atividade se constitui de interesse sanitário (SALVADOR, 1999a; SALVADOR, 1999b; SOUZA, 2014)

Assim, observando a complexidade do tema e a escassez de publicações no campo da regulação da comida de rua, este trabalho se propôs a compreender a regulação do setor de comida de rua em Salvador-BA, considerando o marco legal estabelecido para o segmento, no período de 1999 a 2015, e a implementação das ações regulatórias, na perspectiva de atores sociais reguladores e regulados.

Nesse sentido, a longo prazo, o estudo busca subsidiar a formulação de políticas públicas orientadas para o setor no âmbito municipal e contribuir para o estabelecimento de ações regulatórias específicas, que promovam a sustentabilidade do segmento e a proteção da saúde pública, em face ao conceito de segurança alimentar e nutricional. A curto e médio prazo, o estudo contribui no campo do conhecimento, produzindo evidências sobre a regulação no setor, o seu estabelecimento e a análise de fatores determinantes ou associados.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Compreender a evolução da regulação do setor de comida de rua em Salvador-BA, na perspectiva do marco legal e de sua implementação, no período 1999 a 2015.

2.2. Objetivos específicos

- Identificar os instrumentos legais referentes à regulação da comida de rua, aplicáveis no município de Salvador-BA, no período entre 1999 a 2015;
- Descrever o marco legal, quanto à sua distribuição temporal e órgãos envolvidos, nos diferentes níveis de governo, identificando as competências e responsabilidades pela regulação da comida de rua;
- Analisar o conteúdo das legislações entre órgãos e esferas do poder, no que tange à participação social, aos critérios de autorização da atividade e às dimensões de proteção contra os riscos relacionados aos alimentos, aos trabalhadores (vendedores) e ao ambiente;
- Conhecer a percepção dos executores da regulação dos diferentes níveis federativos e de representantes das associações dos vendedores de alimentos de rua do município quanto às ações regulatórias em Salvador-BA.

3. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Este estudo apresenta-se organizado em três capítulos. O primeiro compreende uma revisão de literatura, contemplando os seguintes conteúdos: o segmento de comida de rua e suas características; o trabalho informal e a comida de rua; a regulação conceitual e o campo da saúde; a regulação de alimentos, no Brasil; as diretrizes para a regulação do comércio de comida de rua; e a descrição histórica e contemporânea do segmento, em Salvador-BA. O segundo capítulo constitui artigo sobre o marco legal da comida de rua, na cidade de Salvador-BA, procedida a partir de levantamentos junto aos órgãos oficiais de regulação, nos níveis municipal, estadual e federal, para os atos publicados entre 1999 e 2015. O terceiro capítulo, também na forma de artigo, descreve a percepção da regulação, no município, por atores sociais das instituições reguladoras e por atores pertencentes ao setor regulado, a saber, representantes de associações e sindicatos do comércio informal de alimentos.

CAPÍTULO 1 - Revisão De Literatura

1. O setor de comida de rua e suas características

A comercialização da comida de rua é uma atividade antiga e está presente em diversos países. Como elementos promotores do crescimento deste setor, podem ser citadas a conjuntura econômica dos países, as dificuldades sociais e a urbanização (WORMSBECKER, 2012; JACINTO JÚNIOR, 2013). Em muitos países, além da urbanização, mudanças socioeconômicas influenciaram para que o setor da comida de rua se expandisse, no decorrer das últimas décadas do século XX (WHO, 1996; WORMSBECKER, 2012).

Em relação ao processo de urbanização é fato que a industrialização característica dos grandes centros não foi capaz de gerar postos de trabalho para todos os que migravam para as cidades, em busca de trabalho. Assim, por não conseguirem ocupação formal, as pessoas empregavam-se informalmente ou trabalhavam como autônomos. Esta situação, aliada à falta de qualificação e à necessidade de sobrevivência, levou muitos desses indivíduos a buscarem outras alternativas para obtenção de renda, como o comércio de alimentos de rua (CORTESE, 2013).

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura (FAO), nos mais diferentes continentes, a comida de rua compreende parte do sistema alimentar urbano, e contribui para o acesso físico e econômico aos alimentos, para muitas pessoas, ajudando-as a satisfazer suas necessidades básicas de energia e nutrientes. Ainda em 2001, estimava-se que cerca de 2,5 bilhões de pessoas consumissem a comida de rua, diariamente (FAO, 2001). Assim, o setor colabora para garantir acesso à alimentação para parcela importante da população, sobretudo aquela de classe social mais baixa (CARDOSO; SANTOS; SILVA, 2009; WORMSBECKER, 2012; STEYN et al., 2013).

Considerando ainda a oferta de alimentos, a comida de rua constitui um meio pelo qual as pessoas podem ter acesso a uma variedade de alimentos e comidas típicas, que refletem costumes e a diversidade étnica de uma determinada população. Nesse cenário, os alimentos de rua são considerados importante representação das tradições culinárias locais, se destacando como potencializadores do setor turístico mundial (TAYLOR et al., 2000).

Nesse contexto, dada a contribuição do setor para a geração de trabalho e renda, auxiliando na redução da pobreza, para a oferta de refeições, dentro do sistema alimentar urbano, e para a promoção da cultura alimentar local, enfatiza-se a sua importância para a segurança alimentar e nutricional. Por outro lado, considerando diferenças na trajetória histórica dos diversos países, a evolução do segmento mostra distintos contornos em todo o mundo. No cenário internacional, a depender da condição econômica e social do país ou continente tem-se descrições particulares.

Na Europa Ocidental, como exemplo, o estabelecimento desse setor pode estar relacionado à agregação populacional nas áreas urbanas, que dispõe de tempo e estruturas escassos para o preparo de alimentos, durante os horários de trabalho (WORMSBECKER, 2012). Nas ruas da América do Norte, nas décadas de 20 e 30, eram comercializados produtos agrícolas, especialmente frutas e hortaliças, produtos cárneos, leite e, esporadicamente, alimentos atípicos e sorvete. A partir dos anos 2000, passou a predominar a venda de refeições prontas, apesar da oposição das autoridades (TAYLOR et al., 2000).

Em países da Ásia, o segmento encontra-se bastante propagado, embora sejam registradas proibições em alguns países (BHOWMIK, 2005). Em geral, a comida de rua é comercializada como lanches, doces, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, refeições completas e alimentos tradicionais, cujo preparo necessita de tempo e mão de obra (WORMSBECKER, 2012).

Na América Latina e Caribe, a comercialização da comida de rua tem apresentado aumento, devido a diversos fatores socioeconômicos, dentre os quais destacam-se: a deterioração das condições de vida nas áreas rurais e a migração rural-urbana; o processo intenso de urbanização; o fenômeno de deslocamentos resultantes de problemas como a violência, as guerras e o narcotráfico; o desemprego decorrente de processos de ajuste e recessão econômica; a deterioração do poder aquisitivo da população; os deslocamento de populações a zonas distantes para o trabalho; e a deterioração das condições dos serviços de saúde, educação e moradia (COSTARRICA; MORÓN, 1996; CARDOSO; COMPANION; MARRAS, 2014; LEAL e TEIXEIRA, 2014).

No Brasil, a comida de rua surgiu a partir do trabalho de negros escravos. Por volta do século XIX, era comum ver escravos de ganho vendendo vários tipos de alimentos pelas ruas

de Salvador, São Paulo e, principalmente, Rio de Janeiro. Escravos que tinham experiência em cozinhar vendiam alimentos nas ruas. Em geral, todo o lucro era repassado aos seus donos, no entanto, esporadicamente era possível economizar dinheiro que permitia comprar a alforria conduzindo-os a liberdade. As negras forras (livres), de fogareiro e de ganho também realizavam este tipo de comércio vendendo quitutes como acarajés, quindins e cocadas (PERTILE, 2013).

Segundo Jacinto Júnior (2013), com a abolição da escravatura e o fim do comércio de escravos, em 1888, a maioria dos negros foi forçada a sair das casas dos seus donos, sem emprego e sem teto. Assim, sem perspectivas, começaram a cozinhar para outras pessoas, pratos comuns da sua dieta, como o angu. Para este autor, o angu foi uma das primeiras preparações de comida de rua comercializadas no Brasil, podendo-se citar também a venda de outras refeições, como o peixe frito, ensopados com legumes locais e mandioca cozida.

Apesar da evolução histórica e da contribuição alimentar do segmento na atualidade, a atividade tem sido marcada por complexidades e desafios, sobretudo, no que se refere ao seu funcionamento, em especial, nos países em desenvolvimento, onde o setor geralmente não conta com o reconhecimento das gestões públicas (CARDOSO; COMPANION; MARRAS, 2014)

No que se refere ao local de comércio de alimentos, inicialmente, considera-se o uso do espaço público, o que implica, em diferentes países, em uma questão problemática entre os vendedores e as autoridades locais, tendo em vista questões arquitetônicas, urbanísticas e de ordenamento das cidades (CARDOSO, COMPANION; MARRAS, 2014). Nesse contexto, depreende-se um conflito entre a necessidade de trabalho e o uso do espaço urbano.

Cabe considerar, ainda, que a venda dos alimentos pode acontecer tanto em estruturas estacionárias quanto móveis – os vendedores ambulantes. Em muitos países, o ponto de venda estacionário pode ser uma estrutura permanente ou semipermanente (FAO, 1999 a, b). A venda estacionária é caracterizada como aquela em que a preparação e ou venda de alimentos ou bebidas ocorre em instalações estruturalmente definidas, em locais pré-definidos ou não. A venda móvel é aquela cujo comércio dos produtos é feito em instalações ou equipamentos móveis e cujo meio de locomoção é o vendedor ou algum tipo de veículo (TESTER et al., 2010).

No que concerne à infraestrutura disponível para a atividade, os estudos descrevem, com frequência, condições inapropriadas para o trabalho, o que inclui a produção e a comercialização de alimentos. Em geral, os pontos de venda se apresentam com estruturas simples, sem acesso a sanitários, lavatórios adequados, sistema de refrigeração, água corrente e potável, redes de esgoto, tratamento de resíduos, dentre outros. Aliado a este quadro, a insuficiência de conhecimentos dos vendedores e manipuladores sobre higiene e conservação de alimentos, decorrente de falhas da regulação ou pela ausência de atividades educativas, por exemplo, propicia condições favoráveis ao risco de ocorrência de doenças de origem alimentar (SOTO et al., 2008; FAO, 2009b).

Nessa perspectiva, compreende-se que o risco de doenças associado aos alimentos de rua é determinado pelo tipo de produto a ser vendido, seus métodos de preparo e conservação, as características do comércio, a infraestrutura disponível e o ambiente urbano (FAO, 2009a; WORMSBECKER, 2012). De modo a minimizar riscos e promover a qualidade sanitária dos alimentos nessa cadeia, os requerimentos de infraestrutura e de boas práticas deveriam observar três situações: a comida preparada previamente em casa; a comida preparada no ponto de venda, e aquela pré-preparada em casa, e finalizada no local de venda (HUAMÁN, 1996; WORMSBECKER, 2012; LEAL, 2013).

No que concerne aos vendedores e manipuladores de comida de rua, a literatura também tem expressado preocupação, uma vez que a forma como atuam pode oferecer riscos para a saúde da população. Estes riscos, no entanto, não são exclusivos dos trabalhadores pertencentes deste setor, constituindo preocupação em qualquer serviço de alimentação, seja particular ou público. Assim, caso não sejam seguidas as recomendações de higiene e de manipulação, com vistas à proteção dos alimentos, na seleção de matérias-primas, no uso da água potável, e durante o preparo dos alimentos, o risco de contaminação dos alimentos aumenta (COSTARRICA e MORÓN, 1996; STEYN et al., 2013; PERTILE, 2013).

Nesse cenário, apesar dos riscos atribuídos ao consumo da comida de rua, para grande parte das pessoas que utiliza este serviço, esta é uma das únicas maneiras disponíveis para se alimentar. Especialmente para aquelas que dispõem de recursos limitados, os alimentos de rua representam uma alternativa acessível e barata para aquisição de refeições fora do lar (FAO, 2009a; JACINTO JÚNIOR, 2013; STEYN et al., 2013), razão pela qual o setor demanda atenção no campo das políticas da saúde e da alimentação.

2. Trabalho informal e comida de rua: considerações gerais e contextos no Brasil

Ao redor do mundo, grande parte do segmento de comida de rua insere-se no setor informal de alimentos. O termo “setor informal” teve os seus primeiros registros em 1969 e difundiu-se por meio de inúmeros estudos, realizados no âmbito do Programa Mundial do Emprego, em 1972 (OIT, 1972).

Segundo Conserva e Araújo (2009), o setor informal é circunscrito pelo conjunto de características expostas a seguir: (a) propriedade familiar do empreendimento; (b) origem e aporte próprio dos recursos; (c) pequena escala de produção; (d) facilidade de ingresso; (e) uso intensivo do fator trabalho e de tecnologia adaptada; (f) aquisição das qualificações profissionais à parte do sistema escolar de ensino; (g) trabalho autônomo; (h) desenvolvimento das atividades fora da regulamentação oficial; e (i) difícil distinção da relação entre o capital e o trabalho.

Para Cacciamali (2000), o adjetivo “informal” é encontrado a partir das expressões: 1) setor informal, pressupondo a ocupação de um lugar demarcado na estrutura produtiva; 2) economia informal, como um conjunto de atividades não oficiais e não tributadas; e 3) trabalho informal, como uma atividade lícita, porém sem regulamentação por parte do Poder Público. Ainda, salienta que esta denominação pode representar fenômenos muito distintos como: “Evasão e sonegação fiscais; terceirização; microempresas, comércio de rua ou ambulante; contratação ilegal de trabalhadores assalariados nativos ou migrantes; trabalho temporário; trabalho em domicílio, e etc.”

Independente do conceito que o qualifica, o significado “informal”, etimologicamente, se traduz em algo que não tem forma ou ausência de formalidade. Contudo, a falta de um significado preciso deste termo pode evidenciar ambiguidades que subordinam toda condição das pessoas que trabalham informalmente (ITKAWA, 2006).

Entretanto, não há um consenso em torno da definição do conceito de setor informal. Uma das características mais marcantes da literatura referente à informalidade no mercado de trabalho é a grande variedade de conceitos de setor informal utilizados, tanto em trabalhos teóricos quanto empíricos, de cunho internacional e nacional. No país, esse problema foi em parte minimizado devido à legislação brasileira exigir que todos os trabalhadores assalariados

possuam uma carteira de trabalho assinada, fazendo com que essa definição de informalidade estivesse associada à posse ou não da mesma (ULYSSEA, 2005).

No Brasil, a atividade informal se caracteriza por ser uma economia de risco, ou seja, o trabalhador fica totalmente exposto aos riscos sociais que se estendem à família e à própria comunidade (ITKAWA, 2006). Quando se inserem no setor informal, os trabalhadores ficam impossibilitados de se beneficiarem dos direitos trabalhistas como aposentadoria, seguro-desemprego, dentre outros, os quais são reservados aos trabalhadores legalizados e que contribuem com o pagamento de impostos e tributos (GONÇALVES, 2011).

Em 2003, resultados da pesquisa em Economia Informal Urbana (ECINF), com estudo detalhado dos empreendimentos do setor, evidenciaram que os dois principais motivos que levavam as pessoas a se inserirem em atividades informais foram a necessidade de renda e a dificuldade para conseguir emprego. Por outro lado, a principal alegação dos trabalhadores deste setor era a busca pela independência, corroborando com os estudos que alegam a escolha do indivíduo. Uma pequena parcela alegou que os motivos para estarem na informalidade eram a busca de trabalho secundário, horário flexível, experiência na área, entre outros (IBGE, 2005).

Estes achados, em grande parte, concordam com Ulysseia (2005), para quem a informalidade pode estar associada a fatores duais, como a existência de muitos trabalhadores que se inserem no setor informal, devido à escassez relativa a postos de trabalho formais, e outros que simplesmente escolhem ficar na informalidade. Almeida (2015), ainda, acrescenta que as causas mais comuns e recorrentemente citadas são a elevada carga tributária sobre as folhas de salários e as dificuldades burocráticas que envolvem formalizar-se e manter-se no setor formal.

Dessa forma, nota-se que o crescimento do setor informal no país se deve a múltiplos fatores, tanto referente aos trabalhadores, quanto à burocratização para inserir-se no trabalho formal. Ainda, pode-se inferir que esses fatores se somam, determinando o crescimento deste setor. A burocratização excessiva no trabalho formal acaba por restringir a formalização por parte de quem pretende se inserir neste setor. Aliado a isso, somam-se as características do próprio trabalhador do setor informal que, como salientam alguns estudos, optam por

continuarem na informalidade devido a fatores como maior flexibilidade de horários, autonomia entre outros.

Almeida (2015) apontou importante desafio para um futuro com maior grau de formalização, maior proteção dos trabalhadores e menos ocupações precárias, por meio da redução dos encargos, da eliminação da burocracia excessiva e de regras desnecessárias, e da modernização dos controles governamentais, favorecendo a formalização, a cobertura e o desenvolvimento econômico. Para Mafra et al. (2002), é necessário que o Estado promova a proteção aos trabalhadores, na forma de auxílios, capacitação, ou por meio de intervenção direta no mercado, a fim de gerar novos postos de trabalho.

De acordo com Mathias (2008), no Brasil, a informalidade é uma característica marcante no mercado de trabalho. Caracteriza-se por se constituírem em mercados paralelos ao mercado formal, que comercializam o mesmo tipo de produto, levando à concorrência entre ambos, a fim de disputar pelo mesmo consumidor. Nesse contexto, dependendo das condições econômicas, a economia paralela pode ser benéfica, podendo ser considerada um apêndice do setor formal e tornando-se uma alternativa para a solução do desemprego e da pobreza reduzindo problemas sociais. No entanto, como decorrência disso, geralmente surgem trabalhos precários, sem regulamentação, proteção ou qualquer outro mecanismo que alivie o risco individual (ALMEIDA, 2015).

No país, em momentos de crise econômica, quando aumenta o desemprego, o mercado informal de alimentos cresce. Este mercado se constitui por pessoas de classes distintas que atuam em locais variados e em diferentes ramos. Geralmente, as pessoas entram no neste mercado informal para vender pipoca, salgados, tapioca e outros alimentos, em barracas montadas próximas de residências, pontos de ônibus, clínicas e hospitais, *shopping centers*, dentre outros (TORRES, 2008; LEAL, 2013). Contudo, devido à falta de infraestrutura dos locais, ao desconhecimento de normas por parte dos vendedores e à falta de órgãos reguladores eficazes, o mercado informal concorre para a exposição de alimentos e consumidores a riscos sanitários. Assim, muito frequentemente, este mercado constitui importante problema de saúde pública (TORRES; MATHIAS, 2008; LEAL, 2013).

Em relação ao setor de comida de rua, no país, o número exato de pessoas ligadas direta ou indiretamente não é possível de ser calculado, pelo fato de grande parte desses

comerciantes se encontrarem na informalidade. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), haveria no país, em 2003, 10,3 milhões de estabelecimentos informais, dos quais 719 mil seriam classificados como serviços de alojamento e alimentação (IBGE, 2005). Ainda levantamentos do IBGE, em 2012, a informalidade alcançou aproximadamente 44 milhões de brasileiros. Nesse contexto, é observada ainda uma associação entre informalidade, menor renda e pior situação de saúde (CARDOSO, SANTOS e SILVA, 2009; IBGE, 2012).

No âmbito econômico, ao comparar os preços dos alimentos vendidos em restaurantes ou cadeias de *fast-food* com os similares do comércio informal, estudos evidenciaram preços de 17% a 300% mais caros nos primeiros, em relação à comida de rua. No país, por exemplo, é possível comprar um cachorro-quente e um refrigerante ou suco por preços que variam entre US\$ 0,25 e 1,00, no setor informal. Além disso, os consumidores explicam que a sensação de satisfação com um cachorro-quente pode ser considerada equivalente à de uma refeição, mas com custo menor (LUCCA et al., 2006; BEZERRA et al., 2014).

De acordo com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008-2009, estimou-se que 31,1% das despesas com alimentos eram destinadas a alimentação fora de casa, entretanto, não há registros sobre quanto representa a despesa específica com a comida de rua (IBGE, 2009; CARDOSO, SANTOS e SILVA, 2009).

O trabalho informal com a comida de rua encontra-se estabelecido nas mais diversas regiões brasileiras, com o comércio de produtos industrializados e manufaturados, destacando-se as preparações típicas. Como exemplos da culinária regional e local que ocupam as ruas das grandes cidades do Brasil, tem-se o tacacá, a tapioca, o queijo de coalho, o acarajé, o espetinho e o cachorro quente (SILVA et al., 2005; SOUSA et al., 2013). Cabe considerar que, embora algumas destas preparações tenham origem em determinados locais, devido à globalização e à nacionalização da comida de rua, esta identidade regional fica relativizada, uma vez que esses alimentos podem ser consumidos em qualquer parte do país.

Ao mesmo tempo, cabe considerar que a atividade também se vincula ao setor formal, constituindo pontos de comercialização com compra e venda de diversos produtos industrializados, nos centros urbanos, explicitando permeações entre o formal e o informal, com prestação de serviço à sociedade (SILVA, 2012; SOUZA, 2014)

Nesse cenário, pontua-se que a incipiência da regulação em defesa e proteção do setor informal, em escala nacional, pode encerrar abusos e violação de direitos, por parte dos governos locais. No País, a categoria dos trabalhadores de rua ainda não se reuniu para formular diretrizes que protejam e promovam suas atividades (ITIKAWA, 2006).

Por outro lado, em face às dificuldades mencionadas para inserção no setor formal, estão surgindo iniciativas voltadas para reduzir a complexidade do sistema tributário brasileiro, como o Simples Nacional. Este, compreende um regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, com alíquotas de impostos e contribuições favorecidas e com pagamento integrado, e o Microempreendedor Individual (MEI), que regula e gera incentivos à formalização daqueles empresários ou trabalhadores por conta própria (BRASIL, 2006; BRASIL, 2008).

3. Regulação: conceitos e práticas no campo da saúde

O termo regulação é polissêmico, ou seja, apresenta diversos significados, sendo utilizado em distintas disciplinas. As diferentes formas de intervenção são justamente o que levam às diferenças nos conceitos de regulação (OLIVEIRA, 2014).

Segundo Canguilhem (1977 apud OLIVEIRA e ELIAS, 2012, p.573):

“Dicionários do século XIX mostram que o uso do termo “regulador” precedeu o de regulação. No século XVIII, regulador era um termo da relojoaria, economia, política e também da mecânica celeste. O termo regulador passou a ter emprego privilegiado somente durante o século XX, na biologia e nas ciências sociais.”

A origem do conceito de regulação é pouco conhecida sendo que a sua definição varia conforme os autores e, devido a isso, é muito difícil propor uma definição unificada deste conceito. Entretanto, se pode inferir que a ideia de regulação está relacionada com as noções de sistema e de complexidade (OLIVEIRA e ELIAS, 2012).

O termo regulação foi evoluindo e perpassando diversas áreas do conhecimento. Por exemplo, inicialmente, foi definido como a capacidade de manter um ambiente equilibrado, a partir de um conjunto de ajustes e controles. No século XIX, a biologia passa a utilizá-lo,

como referência à adaptação. No campo do direito, a regulação se traduz na atividade que consiste em garantir, entre os direitos e as obrigações de cada indivíduo, o equilíbrio pretendido pela lei. Também dá a ideia do papel do Estado em comandar diretamente os atores sociais, estabelecer as “regras do jogo” e garantir que sejam respeitadas (OLIVEIRA E ELIAS, 2012; OLIVEIRA, 2014).

Nas ciências sociais, relaciona-se à busca da existência de grupos ou sociedades duráveis, apesar da variedade de interesses de seus integrantes. Em outras áreas, como a economia, é traduzida como uma restrição exercida pelo Estado sobre as atividades do mercado. Na ciência política significa ordem e equilíbrio, sendo considerada a função essencial do poder político, nas atividades da organização dos processos decisórios. Desta forma, a regulação governamental significa a imposição de regras que atuam em determinados mercados podendo ser determinadas por meio de atos normativos, sanções, supervisão ou, eventualmente, pela própria inação (IDEC, 2011; OLIVEIRA e ELIAS, 2012).

Na área de regulação, muitos estudos têm se voltado à dimensão econômica. À luz da teoria econômica clássica, a regulação se caracteriza como a intervenção do Estado para corrigir as “falhas de mercado”, decorrentes das imperfeições das condições de competição direcionadas a lei da oferta e demanda (VILARINS et al.,2012).

Segundo Vilarins (2012), a regulação agrega tanto o ato de regulamentar, ou seja, elaborar leis, regras ou normas, quanto as ações técnicas que garantem o cumprimento dessas leis, quais sejam: fiscalização, controle, avaliação, auditoria, sanções e premiações. Desta forma, o termo regulação é muito utilizado para se referir aos serviços que funcionam sob concessão do Estado em prol do atendimento às necessidades da coletividade.

No campo da saúde a regulação assume outras características, pois a mesma é definida, pela Constituição Federal de 1988, como sendo um direito social garantido, mediante o desenvolvimento de políticas públicas sociais e econômicas. Sendo assim, é dever do Estado, da coletividade e do indivíduo adotar as medidas para sua promoção e conservação (BRASIL, 2006).

Contemporaneamente, o conceito de saúde se relaciona com a qualidade de vida da população, englobando um conjunto de bens como: a alimentação, o trabalho, o nível de renda, a educação, o meio ambiente, o saneamento básico, a vigilância sanitária, a moradia, o

lazer, dentre outros, ou seja, a garantia da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, o papel do Estado, ao visar o equilíbrio entre a atividade estatal e a preservação da qualidade de vida da sociedade, torna mais evidente as responsabilidades do poder público, seja como agente ou como fiscal, no sentido de responsabilização pelos danos que ocasionar aos cidadãos (BRASIL, 2006; COSTA, 2009).

O Estado, nas suas várias esferas, no âmbito do seu poder de polícia, traz para si o encargo de disciplinar e regulamentar atividades particulares, a fim preservar os interesses coletivos na área da Saúde, cumprindo-lhe, ao mesmo tempo, ordenar e fiscalizar as obras e serviços que digam respeito às atividades relacionadas à saúde (BRASIL, 2006).

Segundo Costa (2009), no Brasil, após a promulgação da Constituição, foram aprovados dispositivos legais que dão foco à institucionalização da proteção jurídica à saúde, como a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080/90 e 8142/90), que regulamenta as ações e serviços públicos destinados a promover, proteger e recuperar a saúde, e que foi responsável por organizar o Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS, além de outras atribuições dispostas nos termos do Art. 200, da Constituição Federal, tem a competência de executar as ações de vigilância sanitária, como função típica e exclusiva de Estado. Em seu parágrafo primeiro, Art. 6.º, a Lei Orgânica de Saúde instaura uma nova condição jurídico-formal para a vigilância sanitária, ao defini-la como:

“[...] Conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e da circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo: I - o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionam com a saúde, compreendendo todas as etapas e processos, da produção ao consumo; II - o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.” (BRASIL, 1990).

Deste modo, as ações e os serviços de saúde ficam submetidos à regulamentação, à fiscalização e ao controle do poder público, por serem de relevância pública. Ainda, o controle das ações e dos serviços de saúde deve apresentar integral controle pelo setor público, o que torna extremamente necessária a existência de órgãos e entidades para fazer cumprir as normas de ordem pública que se relacionam à saúde (BRASIL, 2006).

Outros dispositivos legais criados em suporte a estas ações incluem a Lei nº 9.656/98, que disciplina planos e seguros privados de assistência à saúde; e a Lei nº 9.782/99, que cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) (BRASIL, 1998; 1999).

A ANVISA, instituída pela Lei nº 9.782/99, foi concebida para:

“[...] promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e fronteiras.” (BRASIL, 1999).

No que concerne às atribuições da ANVISA, além de regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, destacam-se as competências para estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária e para aplicar as penalidades aos infratores da legislação sanitária, sendo-lhe atribuída a coordenação do SNVS (BRASIL, 1999; COSTA, 2009).

Dado o vasto campo de atribuições e atuações, a ANVISA dispõe de amplo poder de polícia para autorizar ou interditar o funcionamento de empresas e estabelecimentos de saúde, registrar ou recusar o registro de produtos de interesse da saúde, monitorar a evolução dos preços de medicamentos, possuindo inclusive poderes normativos, especialmente em áreas técnicas que exigem conhecimento especializado, como por exemplo, o estabelecimento de padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados etc. Os demais serviços de vigilância sanitária integrantes do SNVS, distribuídos nas esferas estadual e municipal de gestão, também dispõem de poder de polícia, no âmbito de suas competências (COSTA, 2009).

Em linhas gerais, a vigilância sanitária, segundo as normas, não se restringiria à fiscalizar produtos e serviços e as estratégias mercadológicas, como a propaganda, mas também atuaria para divulgar informações adequadas e pertinentes, contribuindo para reduzir as assimetrias de informação e para subsidiar uma ação mais proativa e participativa do cidadão, na defesa dos seus direitos (BRASIL, 2006; COSTA 2009;).

A maioria das suas ações é exercida sobre produtos, tecnologias, processos, estabelecimentos, meios de transportes e ambientes e, em pequena parcela, mas igualmente importante, sobre pessoas, principalmente os viajantes, além de trabalhadores. Neste segmento, a vigilância sanitária deve atuar em ambientes de trabalho e, desta forma, deve estar atualizada com as legislações pertinentes ao campo da saúde do trabalhador, de acordo com a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora, que contempla, inclusive, o setor informal (BRASIL, 2006; 2012).

Neste âmbito, a regulação é uma função que medeia os interesses da saúde e os econômicos; ou seja, a vigilância sanitária representa uma instância social de mediação entre a produção de bens e serviços e a saúde da população, incluindo a população de trabalhadores e, em especial, os informais. Compete à vigilância sanitária avaliar riscos e executar um conjunto de ações para prevenir, minimizar e eliminar riscos à saúde, bem como criar regulamentos técnico-sanitários e fazer cumprir estes e as normas jurídicas, que fixam as regras para os comportamentos relacionados à vigilância. Assim, estas ações correspondem ao conjunto de práticas médico-sanitárias: da promoção à proteção, recuperação e reabilitação da saúde, agindo também sobre o meio ambiente e o ambiente de trabalho (BRASIL, 2009; COSTA, 2009).

Segundo Firmino (2008), a regulação sanitária contribui, também, para o adequado funcionamento do mercado, suprimindo suas falhas, dando maior previsibilidade, transparência e estabilidade ao processo e à atuação regulatória, a fim de propiciar um ambiente seguro para a população e favorável ao desenvolvimento social e econômico do país.

4. A regulação do setor de alimentos no Brasil

No Brasil, as atividades de regulação na área de alimentos envolvem a participação de diferentes ministérios e órgãos, destacando-se o Ministério da Saúde, por meio da ANVISA e do SNVS, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e seus órgãos vinculados, nos diferentes níveis (BRASIL, 1954; 1999).

A ANVISA possui as seguintes competências: anuir com a importação e exportação inclusive de alimentos, bebidas e águas envasadas; proibir ou não a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos; cancelar ou ceder autorizações especiais e ou de funcionamento de empresas, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde; coordenar e executar o controle da qualidade de produtos e serviços de interesse sanitário além de normatizar e inspecionar (BRASIL, 1999).

Costa (2009) acrescenta que a ANVISA compartilha ainda competências com outros setores institucionais, ampliando a complexidade e implicando em um grande esforço para atingir a intersetorialidade, uma vez que os pressupostos de outros setores não se assemelham aos da saúde. O controle dos agrotóxicos, por exemplo, é regulado por instituições do setor saúde, da agricultura e do meio ambiente; já os serviços que utilizam radiações ionizantes têm as fontes controladas pela Comissão de Energia Nuclear (CNEN).

Nesse contexto, destacam-se as ações realizadas pelas equipes técnicas de vigilância sanitária, quanto à supervisão e inspeção das condições higiênico-sanitárias dos estabelecimentos e as práticas de manipulação dos alimentos, visando orientar procedimentos e, quando necessário, punir irregularidades (BRASIL, 1999; BADARÓ et al., 2007).

O MAPA é o responsável pela inspeção de produtos de origem animal e vegetal e estabelece padrões de produção e industrialização, comercialização, distribuição e classificação no atacado. É responsável, também, por executar ações de prevenção, controle e erradicação de doenças animais e de pragas vegetais, bem como por assegurar a origem, a conformidade e a segurança dos produtos de origem animal e vegetal destinados à alimentação humana ou animal e também a idoneidade dos insumos em uso na agricultura e pecuária (BRASIL, 1950).

Apesar da amplitude de atribuições dispostas para estes órgãos, Vieira et al. (2011) evidenciam uma desarticulação entre os órgãos responsáveis pela segurança dos alimentos no Brasil, principalmente pela sobreposição de atuação e das normas sobre a segurança dos mesmos, entre as organizações, a exemplo da ANVISA e do MAPA. Neste sentido, embora o marco regulatório siga as normas internacionais referentes à segurança, ele não tem acompanhado as necessidades da evolução da demanda, pois as regras são criadas de acordo

com a necessidade, com deficiência de monitoramento, elevando o risco de consumo dos alimentos adulterados.

Como exemplo, o modelo fragmentado do controle sanitário de alimentos causa dúvidas em relação a qual dos órgãos, saúde ou agricultura, são conferidas as competências para fiscalizar e inspecionar estabelecimentos fabricantes e estabelecimentos que comercializam alimentos de origem animal (BRASIL, 2006).

Segundo Lima (2009), algumas das competências compartilhadas são: no MAPA, a produção primária, controle das empresas beneficiadoras de produtos de origem vegetal (minimamente processados) e indústrias de processamento de bebidas, controle das indústrias de processamento de produtos de origem animal; no SNVS, o controle dos estabelecimentos comerciais: serviços de alimentação, supermercados, dentre outros; controle das indústrias processadoras de: amendoins e derivados, água mineral natural, conservas vegetais, gelados comestíveis, sal para consumo humano, dentre outros e controle de todos os produtos alimentícios expostos à venda.

Carvalho (2006) aponta para a ocorrência de duplicidade na inspeção como: alimentos de mesma natureza sendo registrados em dois Ministérios diferentes; dupla fiscalização em estabelecimentos produtores de alimentos; estabelecimentos que impedem a entrada de inspetores da Saúde por já sofrerem fiscalização pelos órgãos da Agricultura, ou vice-versa; cadastramento de laboratórios diferentes para emissão de laudos oficiais de análise fiscal (Lacen, Lanagro ou laboratórios públicos e privados por ele credenciados; duplicidade de normatização sobre processos de produção, de registro, de rotulagem e de transporte de alimentos).

5. Diretrizes para a regulação do segmento de comida de rua

5.1. Cenário internacional

Nas últimas décadas, órgãos internacionais de saúde, sob a liderança da Organização Mundial de Saúde (OMS) vêm se preocupando, cada vez mais, com o comércio mundial de produtos alimentícios e suas consequências para a saúde dos consumidores (WHO, 2006).

No que tange à comida de rua, considerando o consumo por cerca de 2,5 bilhões de pessoas no mundo e os riscos associados aos alimentos comercializados, a OMS e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) têm buscado auxiliar os governos, por meio de programas para a melhoria da higiene desses alimentos visando proteger a saúde coletiva (WHO, 2006; GERMANO e GERMANO, 2011; BEZERRA et al., 2014).

Como exemplo, na África do Sul, em 2001, o Ministério de Saúde coordenou um Programa de Cooperação Técnica da FAO (TCP), relativo à melhoria da comida de rua no país. Esse programa revelou o grande impacto econômico da venda de alimentos nas ruas, realizou análises microbiológicas e estudou o comportamento dos vendedores, em algumas províncias.

Com base nos resultados obtidos, o Departamento de Saúde Gauteng desenvolveu o programa “*Informal Food Trading*”, para promover a manipulação segura de alimentos, no comércio informal, na província. Os objetivos incluíram a divulgação de conhecimento geral sobre boas práticas de higiene, regulamentos e estatuto social para vendedores de comida de rua, incentivando-os a se tornarem responsáveis e conscientes no fornecimento de alimentos seguros a clientes, reduzindo assim o risco de surtos de DVA (HOLY e MAKHOANE, 2006).

No que se refere à regulamentação, diferentes países e cidades têm apresentado quadros regulatórios específicos, que orientam a forma de atuação junto ao segmento.

Nos Estados Unidos, a regulamentação varia de estado para estado, sendo que o departamento de saúde, em qualquer esfera do governo, é quem define os tipos de estabelecimentos ambulantes de alimentos e os procedimentos sanitários a serem cumpridos. Nas cidades da América do Norte, os vendedores ambulantes devem ter licença ou permissão, geralmente tributadas e limitadas a qualquer momento. A prefeitura realiza a demarcação de pontos específicos para a comercialização. Algumas destas cidades possuem leis mais complexas regulando a atividade nas ruas, enquanto outras dispõem ou não de pontos específicos. Por exemplo, Nova York, por apresentar grande número de vendedores de comida de rua, possui regulamentos mais restritivos (TESTER, 2010).

Em Bangkok, Tailândia, em 2011, foi criado pela OMS - Escritório Regional do Sudeste Asiático (SEA), pela FAO - Escritório Regional para a Ásia e o Pacífico (FAO RAP),

e pelo Instituto de Nutrição da Universidade Mahidol (INUM) um documento denominado “*Consulta Regional sobre segurança de alimentos de rua*”, visando promover alimentos de rua seguros na Ásia, identificar aspectos de regulação e fiscalização e rever princípios e práticas para a segurança de alimentos de rua. Malásia, Filipinas e Índia dispõem de regulamentações próprias, para proteger os vendedores e atender às particularidades desse tipo de comércio (FAO; RANE, 2011).

Em Hanoi, Vietnã, em 2011, um estudo foi realizado com vendedores ambulantes de alimentos na zona antiga da cidade, onde a comercialização em suas ruas foi proibida desde 2008, embora ainda apresentassem cerca de 2000 vendedores irregulares. Em agosto de 2011, o Departamento de Higiene e Segurança de Alimentos de Hanoi propôs a criação de áreas de venda de alimentos, devendo designar locais de venda, canalizar vendedores em áreas centralizadas e provê-los com água limpa e estações de venda higiênicas (PILL, 2011).

O governo da cidade de Hanoi visava gerenciar os vendedores, criando regulamentações para o espaço público e melhorar a segurança dos alimentos. A partir de entrevistas com os funcionários municipais, políticos, pesquisadores e vendedores foi destacada a legislação em vigor e os efeitos da política governamental para vendedores da região. No entanto, notou-se que não havia clareza do modo como as ruas proibidas e os padrões de segurança alimentar eram estabelecidos, executados, monitorados e avaliados (PILL, 2011).

Em Bangladesh, uma portaria denominada *Bangladesh Pure Food Ordinance 1959*, revisada em 2005, apresenta várias seções que tratam a segurança dos alimentos de rua como: adulteração de alimentos; proibição de carboneto de cálcio, formol e inseticida; venda de alimentos insalubres; alimentos expostos; instalações não higiênicas e violações do código da saúde. No entanto, no país, foram observadas restrições importantes para uma gestão eficaz para comida de rua, incluindo: a falta de conscientização quanto à higiene pessoal e à segurança de alimentos, entre vendedores e consumidores; a falta de clareza na legislação sobre a comida de rua; nenhum órgão regulador específico para licenciamento; falta de identificação, de atestado de saúde e de uniformização adequada de vendedores; nenhuma demarcação de áreas específicas para os vendedores, nos municípios; número insuficiente e incapacidade de inspetores sanitários para executar ações voltadas para a comercialização da

comida de rua; e a ausência de treinamento e supervisão adequada dos vendedores (KHAIRUZZUMAN et al., 2014).

Na América Latina, a estratégia de regulamentação do comércio de alimentos de rua, relacionada ao seu estabelecimento ordenado nas vias públicas e controle sanitário, foi a que mais obteve avanços, desde 1985, ressaltando que o Brasil não acompanhou esse movimento. Em países como a Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, por exemplo, foram elaboradas resoluções específicas referentes ao comércio ambulante de alimentos, sobre condições do ponto de venda, requisitos de higiene do manipulador, condições de manipulação, registro e licença, tipo de alimento comercializado, vigilância, controle da atividade e higiene ambiental (COSTARRICA e MORÓN, 1996; BEZERRA et al., 2014).

Na Guatemala e outros países da América Central, tem-se feito um esforço especial nesse sentido, respeitando as diferenças entre os países quanto ao tipo de venda e resoluções sanitárias já existentes (FAO/OPS, 1994; COSTARRICA; MORÓN, 1996).

Ainda nos países da América do Sul, um estudo recente, ao comparar as legislações existentes referentes à comida de rua em seis capitais - Buenos Aires, Bogotá, La Paz, Lima, Montevideu e Santiago -, constatou que apesar das diferenças encontradas nas leis, todas apresentavam três elementos semelhantes. O primeiro foi considerar a atividade de cunho temporário, marginalizado e associado à pobreza. O segundo, a tendência proibitiva e limitante da atividade dos vendedores do centro das cidades. E, a terceira, a abordagem higienista a fim de garantir a segurança dos alimentos somente através da higiene dos vendedores, negligenciando o papel da consciência e hábitos dos consumidores, e raramente prevendo a prestação de serviços e infraestrutura do local do comércio (CARDOSO; COMPANION; MARRAS, 2014).

No que se refere a diretrizes internacionais, em 2009, foi elaborado pela FAO o guia “*Capacitación de Vendedores Callejeros de Alimentos*”. Neste mesmo ano foi criado um novo manual “*Buenas prácticas de higiene en la preparación y venta de los alimentos en la vía pública en América Latina y el Caribe*”, baseado no documento específico para a África “*Good Hygienic Practices in the preparation and sale of street food in África*” (COSTARRICA e MORRÓN, 1996; FAO, 2009a; 2009b).

5.2. Cenário no Brasil

Na esfera da saúde, a ANVISA estabeleceu portarias e resoluções visando o fornecimento de alimentos seguros ao consumidor. Ente elas, destacam-se a Resolução de Diretoria Colegiada RDC n° 275/2002, que dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos estabelecimentos produtores ou industrializadores de alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação (BPF), e a Resolução n° 216/2004, com o objetivo de estabelecer procedimentos de Boas Práticas (BP) para serviços de alimentação. (BRASIL, 1997; 2002; 2004). Nota-se, entretanto, que esses instrumentos focam os estabelecimentos formais, e não contemplam a informalidade dos alimentos, que fica relegada a segundo plano (LEAL,2013).

Em 2005, após a ocorrência de um surto de doença de Chagas associado ao consumo de caldo de cana comercializado em via pública, no estado de Santa Catarina, a ANVISA elaborou a RDC n° 218, de 29 de julho de 2005. A partir dessa Resolução, buscou-se estabelecer procedimentos higiênico-sanitários para preparo, acondicionamento, armazenamento, transporte, distribuição e comercialização de alimentos e bebidas preparados com vegetais, com a finalidade de prevenir doenças de origem alimentar. Embora tal resolução representasse um avanço, à época, em âmbito federal, para a questão da segurança de alimentos comercializados na rua, destaca-se ainda uma limitação regulamentar, uma vez que se restringe ao comércio de alimentos e bebidas preparados com vegetais (BRASIL, 2005; SANTOS, 2011; SILVA, 2012).

Em adição, cabe considerar que a implementação de um sistema de vigilância e monitoramento em saúde depende muito de vontade política e da organização administrativa, visto que a legislação sanitária para este assunto é, de certa forma, bastante complexa. Neste contexto, enquanto alguns municípios conseguiram avançar, no que diz respeito ao comércio da comida de rua, elaborando normas próprias (Curitiba, Natal e São Paulo), outros nem mesmo alcançaram a organização de seus serviços de vigilância sanitária (LEAL, 2013; COSTA; 2009; CARDOSO; SANTOS; SILVA, 2009). Assim, embora todos os estados e vários municípios disponham de códigos sanitários adaptados às suas realidades, capazes de dar subsídios legais às suas ações de vigilância de alimentos, observam-se ausências ou

incipiências em relação à informalidade no comércio de alimentos (BRASIL, 2006; LEAL, 2013).

Cabe pontuar, por outro lado, que a importância econômica e social da produção de alimentos artesanais e de base familiar tem sido reconhecida na perspectiva da SAN, conquanto sejam identificados bloqueios no seu acesso aos mercados formal e institucional, devido à dificuldade de adequação às normas sanitárias vigentes, que não são compatíveis com a realidade destas atividades. Geralmente o padrão de qualidade estabelecido pelas normas sanitárias para o processamento de alimentos acaba por ser excludente e concentrador (SCHOTTZI et al., 2014).

Acompanhando este processo, em 2011, ANVISA integrou-se ao Plano Brasil sem Miséria (BSM), criando o PIPSS – Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, que promoveu um debate com diversos setores governamentais e com a sociedade civil organizada. Este debate culminou na aprovação, em 2013, da RDC nº 49, que dispõe sobre a “regularização sanitária do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário.” Tal norma visa contribuir para que a Vigilância Sanitária lance um olhar mais abrangente para estes segmentos, favorecendo a inclusão produtiva e segurança sanitária de bens e serviços, geração de renda, emprego, trabalho, inclusão social, desenvolvimento socioeconômico do país e erradicação da pobreza extrema (BRASIL, 2011; BRASIL; 2013).

Nessa perspectiva, dado que a venda da comida de rua implica em uma atividade de interesse sanitário, seus atores podem enquadrar-se na categoria Microempreendedor Individual, para receber benefícios, capacitações sobre Boas Práticas e regularizar suas atividades (BRASIL, 2013). No entanto, a própria Resolução não esclarece quais os critérios para esse enquadramento e de qual(is) órgão(s) é a responsabilidade pela gestão ou execução da regularização, além de não mencionar as articulações entre instituições para sua aplicabilidade e a capacidade institucional das VISA em qualificar o setor, para tal fim. Ainda, há que se pontuar que nem todos os trabalhadores têm a capacidade de se tornar microempreendedores, em face ao diversificado contingente de trabalhadores informais.

No nível dos municípios, um estudo realizado em Florianópolis-SC, em 2013, visando analisar a qualidade higiênico-sanitária e a regulamentação em relação aos alimentos de rua, evidenciou que o licenciamento e a fiscalização do comércio ambulante eram realizados pela Secretaria Executiva de Serviços Públicos (SESP) e obrigava os manipuladores de alimentos

ao treinamento específico para executar práticas higiênicas, com treinamento periódico a cada dois anos. Este treinamento era ministrado por órgãos, entidades públicas ou privadas, que atuassem na formação/treinamento de mão de obra qualificada na área de alimentos, credenciados pela Secretaria Municipal de Saúde (CORTESE, 2013).

No estudo, contudo, foram constatados diversos fatores que poderiam comprometer a segurança dos alimentos, como infraestrutura inadequada, condições impróprias do local de preparo e de armazenamento dos alimentos e conhecimento insuficiente dos trabalhadores sobre técnicas de manipulação higiênica de alimentos. O estudo destacou a necessidade de melhorar as condições ambientais do comércio e de fornecer infraestrutura básica e adequada aos vendedores, para permitir as práticas de higiene corretas, bem como de formulação de regulamentações específicas para esse segmento, a fim de serem propostas medidas que pudessem contribuir para o fornecimento de alimentos seguros (CORTESE, 2013).

Na cidade de São Paulo-SP, a regulação do setor apresenta história e evolução mais antiga. Desde 1989, conforme o Decreto nº 27.619, a venda de alimentos em vias públicas era vetada para o comércio de pastéis, embutidos, churrasquinhos, entre outros. Em 1998, a Lei nº 12.736 normalizou o ofício dos “dogueiros motorizados”, estabelecendo que o comerciante deveria usar luvas descartáveis, ter um ponto de água potável e um recipiente frigorífico. Na incumbência da prefeitura ficaria o cadastro, o treinamento, a fiscalização e definição dos lugares com permissão para os ambulantes comercializarem seus produtos (SÃO PAULO, 1989; 1998).

Mais recentemente, em 26 de dezembro de 2013, foi decretada a Lei nº 15.947, que visa regulamentar o comércio de alimentos em áreas públicas e ruas da cidade de São Paulo-SP, e, em 6 de maio de 2014, foi sancionado o Decreto nº 55.085, que regulamenta a mencionada Lei, dispondo sobre as regras para comercialização de alimentos em vias e áreas públicas – a comida de rua (SÃO PAULO, 2013;2014).

Todavia, especialistas têm pontuado alguns fatores que têm reduzido a eficácia das ações de controle sanitário, no nível dos municípios: a insuficiente articulação intersetorial, intra e interinstitucional; a insuficiência de recursos humanos; a baixa qualificação técnica dos profissionais; o precário sistema de informação; o despreparo para o uso dos dados existentes; a interferência política; e o desconhecimento sobre as prioridades locais (LEAL, 2007; CARDOSO,SANTOS e SILVA, 2009).

Em adição, a mobilidade dos vendedores do setor, o caráter temporário destas atividades e a diversidade dos alimentos comercializados têm dificultado a supervisão da vigilância sanitária, restringindo também suas ações, nos casos de denúncia. Na maior parte das secretarias municipais de saúde, os dados não são estatisticamente confiáveis ou são inexistentes os relatórios de denúncias, uma vez que se considera que são poucas as pessoas que registram queixas por apresentarem sintomas de DVA, principalmente advindas do comércio informal (BEZERRA et al., 2014).

Segundo Mallon e Bortolozo (2004), fiscalizar e controlar o comércio informal de alimentos não é uma tarefa fácil de alcançar. Ao mesmo tempo, não se cogita a extinção do segmento, uma vez que resultaria em péssimas consequências de ordem socioeconômica, nutricional e cultural. No entanto, pode-se melhorar o seu controle, a partir da elaboração de uma legislação, código de práticas ou programa de políticas públicas voltadas para o setor, de cunho mais racional, equilibrado e condizente com a realidade das regiões, além de promover ações de articulação entre setores relacionados como os de regulação e os atores regulados do segmento, e ações de intervenções mais específicas para a comida de rua. Para o autor, os serviços municipais de fiscalização deveriam adotar medidas que contribuíssem para a execução de trabalhos educativos, e menos fiscalizatórios, porém sempre com seriedade e rigor; a fim de facilitar a compreensão de vendedores e comerciantes visando minimizar os riscos.

Nesse contexto, verifica-se que as resoluções da vigilância sanitária voltadas para o comércio formal de alimentos, devido às especificidades inerentes, não podem ser aplicadas integralmente à comida de rua. Assim, o papel das políticas públicas e o estabelecimento de resoluções voltadas para o comércio informal se fortaleceria com a construção de marcos regulatórios específicos, contando com apoio social, entre outros processos, para realmente alcançar seus objetivos. Dessa forma, a articulação entre os agentes sociais que compõem este cenário (governo, comerciantes, consumidores e mídia) seria incorporada na agenda da SAN, nas ações de planejamento, gestão e avaliação (monitoramento, orientações e fiscalização), bem como, de comunicação de riscos (CARDOSO, SANTOS e SILVA, 2009; BEZERRA et al., 2014).

A decisão de regulação se constitui uma base legal para o reordenamento do comércio de comida na rua e um apoio ao processo de descentralização de ações em saúde pública,

gerando ou consolidando regulamentos municipais participativos e submetidos a consultas públicas, com base em normas nacionais. A consulta pública é um mecanismo de controle e participação social que deve ser exercido, de modo a evitar marcos regulatórios impositivos e pouco democráticos (LEAL, 2013). Nesse cenário, as políticas em saúde pública devem executar ações que visem à proteção dos consumidores e vendedores, durante a comercialização, e a promoção da alimentação saudável (COSTARRICA E MORÓN, 1196; CARDOSO, SANTOS e SILVA, 2009).

Não existe uma Lei ou Política específica para a comida de rua, que vise às condições sanitárias adequadas em que o alimento é comercializado em vias públicas, a fim de diminuir os riscos para a saúde pública. Na cidade de Salvador-BA, observa-se a falta de formulação de uma política que fortaleça as normas estabelecidas nacionalmente para o setor da comida de rua, em específico, a fim de permitir a exequibilidade das ações.

6. Setor de comida de rua em Salvador-BA: descrição histórica e na contemporaneidade

Em Salvador, o comércio de alimentos nas ruas é uma prática antiga, ocorrendo desde o período da escravidão. No período colonial, ainda, registram-se, por parte dos poderes públicos, preocupações com a qualidade dos produtos comercializados, quando era requerida a concessão de licença e havia repressão nas calçadas, controle de horários e a condenação da venda de comida em bandejas, tabuleiros e gamelas (FERREIRA FILHO, 1999).

No início do século XX, reporta-se a predominância da cultura africana neste setor, com a oferta de pratos como o acarajé, o acaçá, o vatapá e o abará e a venda de alimentos que eram considerados como “pouco saudáveis” pelas classes sociais mais privilegiadas, naquele período, como preparações à base de miúdos de boi, farinha de mandioca, feijão, carne seca, aluá, além de frutas, verduras, entre outros (FERREIRA FILHO, 1999; SOARES, 1996).

Ao longo dos séculos, a atividade se desenvolveu com a manutenção de alimentos que datam dos seus primórdios da colonização, contribuindo para a preservação da cultura alimentar, que vem se adaptando às mudanças na gastronomia contemporânea. Deste modo, no município, a comida de rua se configura como um elemento de suma importância do ponto de vista cultural, uma vez que os produtos tipicamente regionais são amplamente

comercializados e consumidos, além da oferta de outros originários da culinária de outras regiões brasileiras e países (SILVA, 2012).

No cotidiano da cidade, a comida de rua ocupa amplamente os espaços públicos, nos mais diversos pontos de venda: em pontos de ônibus; próximo a clínicas e hospitais; próximo a escolas e *shopping centers*; em passarelas de passagem de pedestres; próximo a repartições públicas e privadas; bem como nos semáforos. Há pontos fixos, móveis (caracterizados pelos vendedores ambulantes que comercializam cafezinho, sorvetes, café entre outros), e semimóveis. A venda da comida de rua ocorre durante todo o ano, visto que a cidade detém grande potencial turístico e apresenta um grande número de festejos, nos quais o segmento toma dimensões maiores, principalmente em festas populares (LEAL, 2013).

Na perspectiva econômica, considerando a realidade atual da cidade e o seu quadro de desemprego, o segmento contribui para a geração de trabalho e renda e a oferta de refeições mais baratas, sobretudo para trabalhadores, estudantes e outros consumidores que se deslocam para as regiões centrais da cidade (SILVA, 2012).

Na perspectiva da segurança de alimentos, diversas pesquisas sobre o segmento têm sido amplamente desenvolvidas, visando compreender a sua realidade complexa e marcada por riscos à saúde, que demanda ações públicas, a fim de dignificar o trabalho e o direito humano à alimentação adequada.

Sereno, Cardoso e Guimarães (2011) descreveram o perfil microbiológico do acarajé e complementos comercializados na cidade, registrando prevalência de não conformidade de 45,8% para 120 amostras avaliadas. Meneses et al. (2012) avaliaram amostras de queijo coalho vendidos nas praias de Salvador-BA, com coleta de 120 amostras cruas e 120 amostras assadas. Todas as amostras foram positivas para coliformes totais; 100% das amostras cruas e 75% das amostras assadas tiveram contagens de coliformes termotolerantes acima dos valores preconizados, com confirmação de *E. coli* em 90% das amostras cruas e 75% das amostras assadas. Constatou-se que 95% das amostras cruas e 50% das assadas classificaram-se como não conformes.

Santos (2011), ao caracterizar o comércio de alimentos em vias públicas no circuito carnavalesco do Campo Grande, Salvador-BA, classificou como ruins ou péssimas as condições higiênicas de 36,9% das embalagens, 26,1% dos utensílios, 17,5% das barracas e

para 50% dos vendedores. Ainda, considerando as condições de risco potencial associado à saúde, 48,5% dos pontos de venda foram classificados como de alto risco, 39,8% como de médio risco e, apenas 11,7% como de baixo risco.

Vidal Júnior (2011), ao estudar a qualidade microbiológica de ovos de codorna (40 amostras) vendidos por crianças e adolescentes, na orla marítima da cidade, verificou que 22,5% apresentaram estimativa superior a 1,3 log NMP/g de coliformes termotolerantes; a presença de *E. coli* foi detectada em 15,0% das amostras, indicando condições higiênicas insatisfatórias dos ovos de codorna analisados.

Souza (2014), ao caracterizar o segmento de comida de rua do Distrito Sanitário do Centro Histórico, região central da cidade, reportou predominância do sexo masculino e que o desemprego foi o maior motivo para o início na atividade. Quanto à avaliação da higiene, 64,2% dos pontos de venda classificaram-se com nível Regular. Em 64,1% dos casos, verificou-se a manipulação dos alimentos diretamente com as mãos e, em 97,6%, o manuseio simultâneo de dinheiro. Os entrevistados consideraram que os órgãos públicos poderiam contribuir para o serviço (84,4%), com melhorias na estrutura (38,2%).

Estes estudos evidenciam principalmente a preocupação com a segurança dos alimentos comercializados e a caracterização dos atores que conformam este segmento. No entanto, considerando que a comida de rua se trata de uma atividade complexa, são necessários estudos que abordem outras dimensões envolvidas, como a nutricional, a social e a econômica. Ainda, explicita-se a necessidade de estudos que possam abarcar os riscos sanitários relacionados ao segmento, como o realizado por Leal (2013), e que abranjam tanto a educação geral e sanitária para os atores envolvidos quanto a regulação, visando promover as condições de comercialização e a segurança alimentar.

Leal (2013) analisou a situação da comida de rua em Salvador-BA, quanto a três categorias de riscos principais: 1) relacionados aos alimentos, observando uma grande variedade de alimentos industrializados até os *in natura*, sem obedecer às normas básicas de segurança de alimentos. O preparo variou conforme o tipo de alimento comercializado e, especialmente nas festas populares, prevalecendo as refeições preparadas na rua ou em estabelecimentos comerciais, sem o cumprimento das exigências estabelecidas pela legislação sanitária; 2) relacionados ao ambiente urbano, evidenciando uma precária infraestrutura

urbana, com ruas e passeios sem manutenção, calçadas estreitas ou ausentes, pavimentação de terra em muitos pontos; drenagem de águas precária, com ausência de limpeza, de desobstrução e de desinfestação de bueiros e de água corrente para lavagem de mãos; e 3) relacionados ao trabalhador, constatando riscos ambientais e ergonômicos, devido à longa permanência sob sol intenso e exposição a poluentes ambientais, bem como a violência com que são tratados por fiscais, que foi considerado o principal risco pelos comerciantes.

A autora enfatiza a importância do segmento se tornar visível, pelas autoridades governamentais e de saúde pública, por meio da priorização de políticas públicas para a sua qualificação. Salaria que é necessário um planejamento eficaz de ações de saúde, que contemple o setor e uma programação que permita o gerenciamento dos riscos relacionados aos processos e às pessoas, bem como ações intersetoriais (envolvimento de autoridades sanitárias, representantes dos segmentos, consumidores e outros setores). Ressalta, ainda, que os trabalhadores deste segmento são dignos de respeito, sendo necessárias atitudes solidárias, pelo poder público, a fim de fornecer a qualificação de suas atividades e o controle de riscos.

De modo mais recente, a cidade tem testemunhado também uma nova modalidade de comida de rua, representada pelo movimento de *food trucks* que se iniciou nos Estados Unidos e se propagou em vários países. Esse movimento corresponde ao transporte e comercialização de alimentos em uma cozinha móvel sobre rodas, de forma itinerante (trailers, furgões, caminhonetes ou caminhões adaptados) (SEBRAE, 2015). Consiste em um tipo de comida de rua com apelo gastronômico, custos voltados para outro segmento da população e que demanda altos investimentos para a inserção de vendedores. Na cidade, esta modalidade vem crescendo como demonstra alguns eventos denominados de *Food Park*, entre outros (SALVADOR, 2016).

6.1. Cenário da regulação em Salvador

Em Salvador-BA, a regulação da comida de rua observa a estrutura administrativa e legislativa municipal. Em 1973, foi criado o Código de Polícia Administrativa pela Lei Municipal n.º 2.455/1973 e, posteriormente, reformulado em 26 de fevereiro de 1999, pela Lei Municipal n.º 5.503 (SALVADOR, 1999a). Esta Lei está em vigor atualmente e através

dela são estabelecidas as competências atribuídas ao poder de polícia a fim de disciplinar o exercício das liberdades públicas visando assegurar o gozo pleno dos direitos individuais e coletivos, defesa de interesses e regular a prática de atos no município.

Assim é atribuída ao município a fiscalização de atividades referentes à proteção estética, paisagística e histórica da cidade, ao licenciamento em geral, a higiene pública, e entre outras, as atividades em logradouros públicos e as infrações e penalidades. No entanto, na mencionada lei, não há especificação sobre quais os órgãos ou entidades são responsáveis pela fiscalização destas atividades, o que depende do estabelecimento de leis ou normas específicas.

Segundo a Lei Orgânica do Município, criada em 5 abril de 1990, com emenda de nº 21 em maio de 2006, consta em seu artigo 7º que o município, entre outras funções, é responsável por:

“ (...) XVII - disciplinar e fiscalizar as atividades relacionadas com a exploração de mercados e matadouros e manter e fiscalizar feiras livres em todos os bairros de Salvador; XX - ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, inclusive; b) conceder licença para o exercício do comércio eventual e ambulante; c) fiscalizar as condições sanitárias e de higiene dos estabelecimentos, a qualidade das mercadorias, bem como dos veículos destinados ao transporte de produtos de origem animal ou vegetal e da distribuição de alimentos (...)” (SALVADOR, 2006).

No município, duas repartições estão relacionadas com o comércio da comida de rua: a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP), anteriormente denominada Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SESP), e a Vigilância Sanitária de Salvador (VISA/SSA), regulamentada pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

A SEMOP, com base no regimento aprovado pelo Decreto nº 8.763, de 26 de outubro de 1990 e substituído pelo regimento, nº 23.824, decretado em 21 de março de 2013, conforme consta no Artigo 2º deste Regimento, a SEMOP tem por encargo, além de outras, as seguintes competências:

“ I- a fiscalização das atividades em vias e logradouros públicos; VI- a defesa do consumidor; VIII - a administração da iluminação pública; IX- aos serviços de limpeza urbana

e manejo de resíduos sólidos; XI - a administração e fiscalização de mercados e feiras livres; XIII- a proteção da estética da cidade.” (SALVADOR,1990; 2013).

A estrutura organizacional da SEMOP (Anexo 1) é vasta, pois é uma secretaria que atende demandas de diversos serviços públicos, no entanto, pode-se dar destaque a duas Coordenadorias, a Coordenadoria de Feiras e Mercados (CFM) e a Coordenadoria de Licenciamento de Fiscalização de Atividades (CLF), sendo a primeira responsável pelas feiras livres e mercados públicos e, a última, pelo licenciamento de ambulantes em logradouros públicos. As atribuições da CLF estão descritas no Art.5, no inciso III e incluem:

“o planejamento, a coordenação, o controle e a fiscalização do funcionamento de atividades nos logradouros públicos municipais, que envolvem a atuação dos seguintes órgãos: a) o Setor de Autorização para o Exercício de Atividades em Logradouros Públicos, b) o Setor de Fiscalização de Atividades em Logradouros Públicos e c) o Setor de Apreensão de Bens em Logradouros Públicos” (SALVADOR, 2013).

No que tange ao comércio ambulante e de prestação de serviços no espaço público, tem-se o Decreto Nº 12.016, de 08 de junho de 1998, que dispõe sobre a localização a funcionamento do comércio ambulante e de prestação de serviços em logradouros públicos, tendo em seu Artigo 11, a proibição da comercialização, pelo vendedor ambulante, dentre outros produtos, alimento preparado no local, exceto cachorro-quente, pipoca, algodão doce, milho e amendoim torrado e cozido (SALVADOR, 1998a).

No entanto, em novembro de 1998, foi publicado o Decreto nº 12.175, que dispôs sobre a localização e funcionamento do comércio informal exercido pelas baianas de acarajé e de mingau, em logradouros públicos. Esta norma apresenta especificidades para a regularização da venda destes alimentos, em vias públicas (SALVADOR, 1998b).

O Código Municipal de Saúde, instituído pela Lei nº 5504, de 26 de fevereiro de 1999, pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS), estabeleceu o seu marco normativo e as competências da SMS, cujo sistema organizacional também é muito amplo (Anexo 2). Conforme o artigo 3º desta Lei, a “SMS, isoladamente, e em articulação com os demais órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, atuará de forma a zelar pela saúde e bem-estar da coletividade”.

Nesse contexto que foi criada a VISA-SSA, estabelecendo-se as suas ações previstas no Artigo 55, vale ressaltar, dentre as suas diversas atribuições, a constante no inciso IX, sobre a atuação em qualquer atividade de comércio eventual e/ou ambulante, exercida por cidadão em caráter temporário ou permanente, em locais logradouros públicos, sem instalações ou localização fixa (SALVADOR, 1999b).

As ações referentes à vigilância sanitária dos alimentos destinados ao consumo humano, conforme artigo 125 desta Lei, recaem sobre os locais, estabelecimentos e instalações onde se:

“fabriquem, produzam, beneficiem, manipulem, acondicionem, conservem, depositem, armazenem, transportem, distribuam, vendam alimentos, produtos alimentícios, matéria prima alimentar, alimento *in natura*, alimento fantasia ou artificial, alimento dietético, alimento irradiado, aditivos intencionais, bem como feiras livres e ambulantes.” (SALVADOR, 1999b).

Desta forma, nota-se que a VISA/SSA é a responsável por executar, em nível municipal, o controle de riscos sanitários aos consumidores advindos de serviços, substâncias e alimentos. Assim, é a outra repartição diretamente relacionada com o setor do comércio informal de alimentos. Na implementação das suas ações, ela deve se pautar, ainda, nas legislações em nível estadual e federal, em consonância à ANVISA, e elaborar legislações em caráter suplementar, conforme determina a Lei nº 8080/90 de acordo com os princípios e diretrizes do SUS, onde destacamos a integralidade, equidade e participação social.

No caso de Salvador, entretanto, uma vez que a responsabilidade do licenciamento e funcionamento de feiras livres e comércio ambulante recaem sobre a SEMOP, esta acaba por interferir e ou restringir o exercício da VISA, a qual deveria ser responsável por liberar a autorização para o exercício destas atividades, mediante a exigência das condições de comercialização adequadas, o que na prática não acontece. Deste modo, a falta de harmonia e articulação entre as duas Secretarias acaba por comprometer a segurança dos alimentos comercializados por este setor no município, bem como a sua qualificação.

Este quadro, em grande parte, reflete o modelo de estrutura administrativa governamental brasileira caracterizada por vários níveis hierárquicos departamentalizados setorialmente, por disciplinas ou áreas de especialização e pela própria fragmentação advinda

das diferentes áreas do conhecimento. Com a hierarquia verticalizada, torna-se frequente as tomadas de decisões apenas no topo, distante da população. Ao mesmo tempo, o aparato governamental também é objeto de loteamento político-partidário e de grupos de interesse, culminando em uma estrutura governamental competitiva, ao invés de cooperativa, visando melhorar a qualidade de vida das pessoas. Assim, as características deste modelo dificultam a articulação inter e intrasetorial entre os setores governamentais e também o reconhecimento e diálogo com os problemas específicos da população, a fim de resolvê-los (INOJOSA, 2001).

Na cidade, Leal (2013) relata a experiência de construção da Rede de gerenciamento de comida de rua de Salvador, a partir de maio de 2008. A mesma foi composta de atores e instituições relacionados com a VISA-SSA e buscava a sensibilização dos atores envolvidos, direta ou indiretamente, com ações frente ao segmento.

Em novembro daquele mesmo ano, foi realizado o “I Fórum sobre Comida de Rua e Segurança Alimentar de Salvador-BA”, para o qual foi convidada toda a rede de atores envolvidos com o segmento. Visou-se promover a multidisciplinaridade e intersetorialidade sobre a temática da Segurança Alimentar e Nutricional, com destaque para o segmento e sua interface com as ações de vigilância sanitária. Nesse sentido, buscava-se a promoção de melhorias das condições de funcionamento desse comércio, da promoção da dignidade dos trabalhadores ambulantes, da proteção da saúde da população sendo estas proposições consubstanciadas na “Carta de Salvador” (SALVADOR, 2008). A rede atuou até o ano de 2011, quando se iniciou outra gestão na Secretaria Municipal de Saúde e na VISA/SSA, não havendo continuidade do trabalho (LEAL, 2013).

Dessa forma, a construção de rede constituiu uma iniciativa pioneira, ao reconhecer a importância do segmento da comida de rua e de propor medidas que lhe dessem suporte, envolvendo órgãos ligados diretamente e indiretamente, a fim de contribuir para melhor articulação e exequibilidade das ações de interface com a vigilância sanitária. A Rede pautava-se em uma visão ampliada e para a valorização do segmento, reconhecendo importantes dimensões que envolviam o contexto local: a cultural, a sanitária, a socioeconômica, a nutricional e da geração de trabalho e renda em uma cidade onde os níveis de desemprego eram e ainda são considerados altos (LEAL, 2013; LEAL; TEIXEIRA, 2015).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. G. V. Informalidade no mercado de trabalho: uma análise qualitativa com foco nos trabalhadores por conta própria. 2015.151f. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. Belo Horizonte**, 2015. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/353>>. Acesso: 30 mar.2017.

BADARÓ, A. C. L.; AZEREDO, R. M. C; ALMEIDA, M. E. F. Vigilância Sanitária de Alimentos: Uma Revisão. **Nutrir Gerais**, v. 1, n. 1, p. 1-25, 2007.

BEZERRA, A. C. D.; MANCUSO, A. M. C.; HEITZ, S. J. J. Alimento de rua na agenda nacional de segurança alimentar e nutricional: um ensaio para a qualificação sanitária no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, n.19, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n5/1413-8123-csc-19-05-01489.pdf>>. Acesso: 15 jul. 2014.

BHOWMIK, S. K. Street vendors in Asia: a review. **Economic and Political Weekly**, v. 40, n. 22/23, p. 2256-2264, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Resolução RDC nº 49, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, out. 2005. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049_31_10_2013.html>. Acesso: 10 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional De Saúde. Resolução nº466/2012.. Comissão Nacional De Ética Em Pesquisa. Disponível: <<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>>. Acesso: 02 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 3 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3252, de dezembro de 2009. Aprova as diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, dez. 2009. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/cerest/doc/DOC000000000043311.PDF>>. Acesso: 02 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. **Questões atuais de direito sanitário** / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 202 p, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 218, de 29 de julho de 2005. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Higiênico-Sanitários para Manipulação de Alimentos e Bebidas Preparados com Vegetais. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, ago. 2005. Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/568fea8047458f7898bddc3fbc4c6735/RDC_218_2005.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso: 15 ago.2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC n. 216, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre o regulamento técnico de boas práticas para serviços de alimentação. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 16 set. 2004. Disponível em
em
:<<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/4a3b680040bf8cdd8e5dbf1b0133649b/RESOLU%C3%87%C3%83O-RDC+N+216+DE+15+DE+SETEMBRO+DE+2004.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso: 15 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002. Dispõe sobre o regulamento técnico de procedimentos operacionais padronizados aplicados aos estabelecimentos produtores/industrializadores de alimentos e a lista de verificação das boas práticas de fabricação em estabelecimentos produtores/industrializadores de alimentos. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 23 out. 2002. Disponível em:
em:
<<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/DCF7A900474576FA84CFD43FBC4C6735/RDC+N%C2%BA+275,+DE+21+DE+OUTUBRO+DE+2002.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso: 15 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 27 jan. 1999.

BRASIL. **Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância Sanitária. **Portaria nº 326 de 30 de julho de 1997**. Aprova o regulamento técnico para condições higiênico-sanitárias e de boas práticas de fabricação para estabelecimentos produtores/industrializadores de alimentos. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, ago. 1997. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs1/1997/prt0326_30_07_1997.html>. Acesso: 15 ago.2014.

BRASIL. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Institui o Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei nº 2.312, de 3 de setembro de 1954. Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 09 set. 1954. Seção 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2312-3-setembro-1954-355129-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso: 02 out.2014.

BRASIL. Lei 1.283 de 18 de dezembro de 1950. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 19 dez. 1.950; p. 18161. Disponível em: <http://www.cidasc.sc.gov.br/inspecao/files/2012/08/LEI-N-1283-DE-18-DE-DEZEMBRO-DE-1950.pdf>>. Acesso: 02 out.2014.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 153-174, 2000.

CÁRDENAS, A. P.; BINI, D. L. D. C.; BEJARANO, J. J. Comercialização de Alimentos no circuito inferior da economia urbana: a venda na rua. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 1, n. 22, p.78-91, 2013.

CARDOSO, R. C. V.; COMPANION, M.; MARRAS, S. R. **Street Food: Culture, Economy, Health and Governance**. Routledge, 2014. 281p.

CARDOSO, R. C. V.; SANTOS, S. M. C.; SILVA, E. O. Comida de rua e intervenção: estratégias e propostas para o mundo em desenvolvimento. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 4, p. 1215-1224, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v14n4/a22v14n4.pdf>>. Acesso: 20 jul.2014.

CARVALHO, P.B. *Conflito de Competências na Fiscalização de Alimentos de Origem Animal no Brasil: uma análise à luz do direito*. In: **Ministério da Saúde Fundação Oswaldo Cruz. Questões atuais de Direito Sanitário. Série E. Legislação de Saúde**. 1ª ed. Brasília, DF, 2006, 199p.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF, 2004.

CONSERVA, S. M.; ARAÚJO, S.A.J. Informalidade e Precarização nos Mundos do Trabalho. **Teoria Política & Social**, v. 1, n. 1, 2009.

CORTESE, R. D. M. **Qualidade higiênico-sanitária e regulamentar de alimentos de rua comercializados em Florianópolis-SC**.182f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106858>>. Acesso 30 jun. 2014.

COSTA, E. A. **Vigilância Sanitária: temas para debate**. Salvador: EDUFBA, 2009. 240p.

COSTARRICA, M.L.; MORÓN C. **Estrategias para el mejoramiento de la calidad de los alimentos callejeros em América Latina y en el Caribe**. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/w3699t/w3699t08.htm>>. Acesso: 02 ago.2014.

FAO/WHO. **Food Standards. Codex Alimentarius. CAC/RCP 43-1997, Rev. 1-2001a**. Revised Code of Hygiene for the Preparation and Sale of Street Foods – Regional Code Latin America and the Caribbean, Disponível em: <<http://www.panalimentos.org/cclac/files/codigo%20regional.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Buenas Prácticas de Higiene en la Preparación y Venta de los Alimentos en la Vía Pública en América Latina**

y el Caribe: **Herramientas para la Capacitación**. Santiago Chile, 2009a. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/inocuidad/pdf/higiene.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

FAO. Food and Agricultural Organization of the United Nations. **Good Hygienic Practices in the preparation and sale of street food in Africa: Tools for training**. Roma, 2009b. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/a0740e/a0740e00.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

FAO. Food and Agricultural Organization of the United Nations. **Regional consultation on safe street foods**. Bangkok, Thailand, 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-an037e.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

FAO/OPS - Food Agricultural Organization of the United Nations/ Organização Pan-Americana da Saúde. **Informe del seminari-taller latinoamericano FAO/OPS sobre control de alimentos que se venden em las calles**. Montevideo, Uruguay, Santiago, 1994. Disponível em: <<http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=XF19950165443>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

FERREIRA FILHO, A. H. Desafrikanizar as ruas: elites letradas, mulheres pobres e cultura popular em Salvador (1890-1937). **Afro-Asia**, v. 1, n. 21-22, 1998/1999. Disponível em: <http://www.afroasia.ufba.br/pdf/afroasia_n21_22_p239.pdf>. Acesso: 12 jul. 2014.

FIRMINO, A. S. R.. **Arranjos institucionais na Secretaria Municipal de Saúde de Salvador, com a introdução do pregão eletrônico: o caso da compra de medicamentos para Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) 137f**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal da Bahia. Instituto de Saúde Coletiva. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Salvador: UFBA, 2008.

GERMANO, P. M. L.; GERMANO, M. I. S. **Higiene e vigilância sanitária de alimentos**. 4. ed. Barueri: Manole, 2011.

GONÇALVES, M. A. Informalidade e precarização do trabalho no Brasil. **Revista Pegada**, v. 3, n. 1, p. 1-16, 2011.

GUARITA, M. A. **Políticas para superar a informalidade no Brasil**. Brasília: CNI, 2009. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/doc/como_superar_45.pdf>. Acesso: 16 mar 2015.

HOLY, V. A.; MAKHOANE, F. M. Improving street food vending in South Africa: Achievements and lessons learned. **International journal of food microbiology**, v. 111, n. 2, p. 89-92, 2006. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0168160506002923>>. Acesso: 01 set. 2014.

HUAMÁN, J. P. Las tecnologías apropiadas para la venta callejera de alimentos. In: ALBERT, J.L. (Ed.). **Street Foods - L'alimentation de Rue - Alimentos de Venta**

Callejera. Food, Nutrition and Agriculture. Alimentation, Nutrition et Agriculture. Alimentacion, Nutricion y Agricultura. n. 17/18, 1996.

IDEA. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Relatório Anual 2011**. Disponível em: <milhões de estabelecimentos informais,>. Acesso: 25 fev. 2015

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008–2009** – Comentário dos Resultados. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pof/2008_2009/POFcomentario.pdf>. Acesso 25 fev. 2015

IBGE. **Economia Informal Urbana 2003**. IBGE, 2005. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6150.pdf>>. Acesso: 01 set. 2015

IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de população e indicadores sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. nº 29. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, v. 22, n. 1, p. 102-110, 2001.

ITIKAWA, L. F. **Trabalho informal nos espaços públicos no centro de São Paulo: pensando parâmetros para políticas públicas**. 2006. 554f. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-03032010-154458/pt-br.php>>. Acesso: 16 março de 2015.

JACINTO JÚNIOR, W. Espaço público e comida de rua em São Paulo, uma questão cultural. **Biblioteca Latino-Americana de Cultura e Comunicação**, v. 1, n. 1, 2013.

KHAIRUZZAMAN, M. et al. Food Safety Challenges towards Safe, Healthy, and Nutritious Street Foods in Bangladesh. **International Journal of Food Science**, v.2014,n 483519,p.1-9, 2014. Disponível em: <<http://www.hindawi.com/journals/ijfs/2014/483519/abs/>>. Acesso: 10 set. 2014

LEAL, C. O. B. S. **Análise situacional da vigilância sanitária em Salvador**. 152f. Dissertação (mestrado) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia. 2007.

LEAL, C.O.B.S. **A construção de redes solidárias de Vigilância Sanitária: fundamentos teóricos e alternativas organizacionais**.153f. Tese (doutorado) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia. 2013.

LEAL, C. O. B. S.; TEIXEIRA, C. F. Comida de rua: um estudo crítico e multirreferencial em Salvador, BA– Brasil. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, p. 12-22, 2014.

LEAL, C. O. B. S.; TEIXEIRA, C. F. Redes solidárias em vigilância sanitária: a rede de gerenciamento da comida de rua em Salvador, BA–Brasil. **Vigilância Sanitária em Debate** v. 3, n. 4, p. 2-29, 2015.

LIMA, T. A. S. O Controle Sanitário de Alimentos no Brasil. in: XVI ENCONTRO NACIONAL E II CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ANALISTAS DE ALIMENTOS, 2009, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 21 de julho de 2009.

LUCCA, A.; TORRES, E. A. F. S. Street food: the hygiene conditions of hot-dogs in São Paulo, Brazil. **Food Control**, v. 14, n. 4, p. 312-316, 2006.

MAFRA, F. L. N.; TAVARES, T. S.; EIRAS, N. R. S.; MANGINI, D. Trabalho informal e qualidade de vida: interações possíveis no contexto local. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 9, n. 1, p. 103-115, 2002.

MARTINS, A. C.; FERREIRA, T. A. P. de C.; ALVES, V. F.. Condições Higiênico Sanitárias De Preparo Da Comida De Rua Comercializada Por Ambulantes Em Itumbiara-Goiás. **Revista de Biotecnologia & Ciência**. v.2, n. 2, p. 117-131, 2013. Disponível em: <<http://www.revista.ueg.br/index.php/biociencia/article/view/1914>>. Acesso: 02 ago. 2014.

MATHIAS, J. F. C. M. A clandestinidade na produção de carne bovina no Brasil. **Revista Política Agrícola**, v. 17, n. 1 p. 63-73, 2008.

MALLON, C.; BORTOLOZO, E. A. F. Q. Alimentos comercializados por ambulantes: uma questão de segurança alimentar. **Publicatio UEPG: Ciências Biológicas e da Saúde**, v. 3, n.10, p. 65-76, 2004.

MENESES, R. B. et al. O comércio de queijo de coalho na orla de Salvador, Bahia: trabalho infantil e segurança de alimentos. **Rev. Nutr.**, Campinas, v.25, n.3, p. 381-392, 2012.

OLIVEIRA, R. R. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 4, p. 1198-1208, 2014.

OIT. **Employment, income and equality**: a strategy for increasing employment in Kenya. Genebra, 1972.

OLIVEIRA, R. R.; ELIAS, P. E, M. Conceitos de regulação em saúde no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 46, n. 3, p. 571-576, 2012.

PERTILE, Krisciê. Comida de Rua: Relações Históricas e Conceituais. **Rosa dos ventos-Turismo e Hospitalidade**, v. 5, n. 2, p.301-310,2013.

PILL, A. J. Street Food Policy in a Growing Economy: A Case Study of Street Food Vendors in Hanoi's Old Quarter. **Independent Study Project (ISP) Collection**. 2011. Disponível em: <http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1147>. Acesso: 01 jun. 2014.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Ordem Pública. Decreto nº 23.824 De 21 de março de 2013. Aprova o Regimento da Secretaria Municipal de Ordem Pública. Disponível em: <http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/cadastro_organizacional/documentos/Cadastro%20Ordem%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso: 10 ago.2014.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **I Fórum sobre Comida de Rua e Segurança Alimentar de Salvador-BA**: Carta de Salvador. Salvador: PMS, 2008. 2p.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Saúde. **Plano Municipal de Saúde 2006/2009**. Salvador: SMS, 2006.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Lei nº 5503/1999a. Código de Polícia Administrativa Do Município Do Salvador. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/21918150/lei-n-5503-de-29-de-outubro-de-1999-do-municipio-de-sao-jose-dos-campos>>. Acesso: 20 ago. 2014.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Saúde. Lei nº 5504/1999b. Institui o código municipal de saúde. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23610065/lei-n-5504-de-26-de-fevereiro-de-1999-do-municipio-de-salvador>>. Acesso: 20 ago.2014.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Decreto nº 12.016 de 08 de junho de 1998a. Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio ambulante e de prestação de serviços em logradouros públicos do município do salvador e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/1998/1201/12016/decreto-n-12016-1998-dispoe-sobre-a-localizacao-e-funcionamento-do-comercio-ambulante-e-de-prestacao-de-servicos-em-logradouros-publicos-do-municipio-do-salvador-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso: 02 out. 2014.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Decreto nº 12.775 de 26 de novembro de 1998b. Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio informal exercido pelas baianas de acarajé e de mingau em logradouros públicos e dá outras providências. DOM 26 de novembro de 1998.

SALVADOR. Lei Orgânica do Município de Salvador de 05 abril de 1990 com emenda de nº 21 em maio de 2006. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_ba_salvador.pdf>. Acesso em 20 ago.2014.

SALVADOR ganha primeiro food park fixo; confira funcionamento. **Redação iBahia**. Salvador, 06 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.ibahia.com/detalhe/noticia/salvador-ganha-primeiro-food-park-fixo-confira-funcionamento/>>. Acesso em: 20 jun.2016.

SANTOS, K.B. **O comércio da comida de rua no carnaval de Salvador-BA**: desvendando as dimensões social, econômica, alimentar e sanitária. 2011. 119f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SÃO PAULO. Decreto nº 55.085, de 06 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 15.947, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as regras para comercialização de alimentos em vias e áreas públicas – comida de rua. Disponível em: <<file:///C:/Users/Luc%C3%ADlia/Desktop/decreto%20n%C2%B02055.085%20de%206%20de%20maio%20de%202014%20regulamenta%20a%20lei%20n%C2%B015.947%20de%2026%20de%20dezembro,%20que%20dispoe%20sobre%20as%20regras%20para%20a%20co>>

mercializa%C3%A7%C3%A3o%20de%20alimentos%20em%20vias%20e%20%C3%A1reas%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso: 15 out. 2014.

SÃO PAULO. Lei nº 15.947, de 26 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as regras para comercialização de alimentos em vias e áreas públicas - comida de rua. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 27/12/2013. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20131227&Cader no=DOC&NumeroPagina=>>. Acesso 25 jul.2014.

SÃO PAULO. LEI nº 12.736 - de 16 de setembro de 1998. Regula a comercialização do sanduíche denominado "cachorro quente" e de refrigerantes por vendedores autônomos motorizados no Município de São Paulo. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=17091998L%20127360000>. Acesso 10 set.2014.

SÃO PAULO. Decreto nº 27.619 de 1989. Dispõe sobre autorização para o exercício de atividades de vendedores e/ou prestadores de serviços nas vias e logradouros públicos do município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/saopaulo/decreto/1989/2761/27619/decreto-n-27619-1989-dispoe-sobre-autorizacao-para-o-exercicio-de-atividades-de-vendedores-e-ou-prestadores-de-servicos-nas-vias-e-logradouros-publicos-do-municipio-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso 05 ago.2014.

SCHOTTZ, V.; CINTRÃO, R. P.; SANTOS, R. M. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, p. 115-123, 2014.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Food truck: modelo de negócio e regulamentação**. 2015. Disponível em:<[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/32748b6a9b2d815bb459a3574ca39872/\\$File/5335a.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/32748b6a9b2d815bb459a3574ca39872/$File/5335a.pdf)>. Acesso: 08 out.2015.

SERENO, H. R.; CARDOSO, R. C. V.; GUIMARÃES, A. G.. O comércio e a segurança do acarajé e complementos: um estudo com vendedores treinados em boas práticas. **Revista do Instituto Adolfo Lutz**, v. 70, n. 3, p. 354-361, 2011.

SILVA, S. A.. **Comida de rua na Orla de Salvador-Ba: Um Estudo Na Perspectiva Socioeconômica e da Segurança de Alimentos**. 2012.102f. Dissertação (Mestrado em Alimentos, nutrição e saúde) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em:

<http://www.twiki.ufba.br/twiki/pub/PGNUT/DissertacoesDefendidas2012/Disserta%E7%E3o_Sueli_Alves_da_Silva.PDF>. Acesso 10 set. 2014.

SOARES, C. M. As ganhadeiras: mulher e resistência negra em Salvador no século XIX. **Afro-Asia**, Salvador, n. 17, 1996. p. 57-71. Disponível em: <http://www.afroasia.ufba.br/pdf/afroasia_n17_p57.pdf>. Acesso: 27 fev. 2015.

STEYN, N. P. et al. Nutritional contribution of street foods to the diet of people in developing countries: a systematic review. **Public Health Nutrition**, v. 6, n.17, p.1363-1374, 2013.

Disponível em:
 <http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN17_06%2FS1368980013001158a.pdf&code=044fd0e8ad86425dead73b8e039e5e6c>. Acesso 28 jul.2014.

SILVA, J. O. et al. Enteroparasitoses e onicomicoses em manipuladores de alimentos do município de Ribeirão Preto, SP, Brasil. **Revista brasileira de epidemiologia**, v. 8, n. 4, p. 385-392, 2005.

SOTO, F. R. M. et al. Metodologia de avaliação das condições sanitárias de vendedores ambulantes de alimentos no Município de Ibiúna-SP. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 11, n. 2, p. 297-303, 2008.

SOUSA, H. W. O.; BRUM, A. A. S.; ORLANDA, J. F. F. Comércio ambulante de alimentos: condições higiênico-sanitárias e perfil de vendedores ambulantes. **TEMA - Revista Eletrônica de Ciências**, v. 14, n. 20, p. 7-21, 2013.

SOUZA, W. M. A. **Comida de rua em Salvador – Ba**: caracterização no distrito sanitário do centro histórico. 2014. 86f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

TAYLOR, D. S. et al. Street Foods in America - A True Melting Pot. **In: SIMOPOULOS, A.P.; BHAT, R.V. (Ed.). Street foods**. World Review of Nutrition and Dietetics, v. 86, p. 25-44, Basel, Karger: 2000.

TORRES, S. A. M. **Locais de preparação e comércio de cachorro-quente**: avaliação higiênico-sanitária e o ponto de vista do consumidor. 2008.79f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) –Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

TESTER, J. M. et al. An analysis of public health policy and legal issues relevant to mobile food vending. **American Journal of Public Health**, v. 100, n. 11, p. 2038. 2010. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2951932/>>. Acesso: 28 jul. 2014.

ULYSSEA, G. **Informalidade no mercado de trabalho brasileiro**: uma resenha da literatura. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/08.pdf>>. Acesso: 18 mar.2015.

VIEIRA, A. C. P.; BUAINAIN, A. M.; SPERS, E. E. A segurança do alimento ea necessidade de informação aos consumidores. **Cadernos de Direito**, v. 10, n. 19, p. 21-37, 2011.

VILARINS, G. C. M.; SHIMIZU, H. E.; GUTIERREZ, M. M. U. A regulação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. **Saúde em Debate**, v. 36, n. 95, p. 640-647, 2012.

VIDAL JÚNIOR, P. O. **Comida de rua e segurança de alimentos na orla marítima de Salvador-BA**: um estudo na perspectiva do trabalho infantil. Salvador, 2011. 118f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Nutrição, 2011.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. Division of Food and Nutrition. **Essential safety requirements for street-vended foods.** (Revised edition). 1996. Disponível em: <<http://www.who.int/fsf/96-7.pdf>>. Acesso: 30 jun.2014

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Doenças de origem alimentar:** enfoque para educação em saúde. Trad. de D Tommasi. São Paulo: Roca, 2006.

WORMSBECKER, L. M. C. **Alimentos de rua em Florianópolis:** Perfil do manipulador e características dos alimentos comercializados. 2012.119f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CAPÍTULO 2 - REGULAÇÃO DA COMIDA DE RUA: ANÁLISE DO MARCO LEGAL EM SALVADOR, BAHIA, BRASIL

Resumo

Este trabalho objetivou analisar o conteúdo da legislação relativa à regulação da comida de rua, em Salvador-BA, publicada entre 1999 e 2015. Realizou-se pesquisa documental, junto a órgãos oficiais, em diferentes níveis de governo. A análise dos documentos contemplou as seguintes categorias: ano de publicação; órgão e esfera de governo; participação social; objeto da regulação; requisitos de acesso ao espaço público e requisitos de proteção contra os riscos relacionados à saúde - para alimentos, ambientes urbanos e trabalhadores. Identificaram-se nove normas voltadas ao setor, no seu cotidiano, sendo sete municipais e duas federais, a maioria publicada a partir de 2013. Predominaram regulamentos emitidos por órgãos de ordenamento do espaço público e de vigilância sanitária, no nível municipal. Observou-se a participação social na elaboração das normas, no nível federal, embora no município, só tenha acontecido em 2015, de forma incipiente. As normas apresentaram fragmentação na compreensão da amplitude do segmento e, apenas nos últimos anos, houve maior detalhamento e especificação de conteúdo, evidenciando atrasos em relação às diretrizes internacionais. Prevaleceram preocupações quanto ao controle de riscos relativos aos alimentos, notando-se omissões quanto ao ambiente urbano e à saúde dos trabalhadores. Face aos achados, sinaliza-se a necessidade de uma atuação pública mais interessada, articulada e coerente à realidade do setor.

Palavras-chave: setor informal de alimentos, legislação, vigilância sanitária, segurança alimentar

REGULATION OF STREET FOOD: ANALYSIS OF THE LEGAL LANDMARK IN SALVADOR, BAHIA, BRAZIL

Abstract

This work aimed to analyze the content of legislation on the regulation of street food in Salvador-Bahia, published between 1999 and 2015. Documentary research was conducted, together with official agencies, at different levels of government. The analysis of the documents included the following categories: year of publication; body and sphere of government; social participation; object of regulation; requirements for access to public space and requirements for protection against health risks - for food, urban environments and workers. Nine norms were identified for the sector, in their daily life, being seven municipal and two federal, most have being published since 2013. Predominated regulations issued by public space planning and sanitary surveillance at the municipal level. Social participation in the elaboration of standards was observed at the federal level, although in the municipality, it only occurred in 2015, in an incipient way. The norms presented fragmentation in the comprehension of the breadth of the segment, and only in the last years, there was more detail and content specification, evidencing delays in relation to the international guidelines. Concerns about the control of food risks prevailed, with omissions regarding the urban environment and the health of workers. In light of the findings, the need for a public action that is more interested, articulated and coherent to the reality of the sector is indicated.

Key-words: *informal food sector, legislation, health surveillance, food security*

1. INTRODUÇÃO

A regulação agrega tanto o ato de regulamentar, ou seja, elaborar leis, regras ou normas, quanto às ações técnicas como fiscalização, controle, avaliação, auditoria, sanções e premiações. Assim, é um termo muito utilizado para se referir aos serviços que funcionam sob concessão do Estado, em prol do atendimento às necessidades da coletividade (VILARINS, 2012). No âmbito da saúde, a regulação medeia os interesses da saúde e os econômicos e, no caso da vigilância sanitária, tem-se a instância social de mediação entre a produção de bens e serviços e a saúde da população, incluindo aqueles que constituem a economia informal (BRASIL, 2009; COSTA, 2009).

No que se refere à regulamentação da comida de rua, diferentes países e cidades têm apresentado quadros regulatórios específicos. Nos Estados Unidos, a regulamentação varia de estado para estado, sendo que o departamento de saúde é quem define os tipos de estabelecimentos de venda e os procedimentos sanitários a serem cumpridos (TESTER, 2010). Na Ásia, países como Malásia, Filipinas e Índia dispõem de regulamentações próprias para proteger os vendedores e atender às particularidades desse tipo de comércio. Na Malásia, o licenciamento para este comércio é acompanhado do fornecimento de instalações aos vendedores. Na Índia, foram estabelecidas exigências para segurança de alimentos, enfatizando a aplicação de boas práticas de produção (RANE, 2011).

Na América Latina, em países como Argentina, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Chile e Peru, por exemplo, foram elaboradas resoluções específicas referentes ao comércio ambulante de alimentos, abarcando condições do ponto de venda, requisitos de higiene do manipulador, condições de manipulação, registro e licença, tipo de alimento comercializado, vigilância, controle da atividade e higiene ambiental (COSTARRICA e MORÓN, 1996; CARDOSO; COMPANION; MARRAS, 2014).

No Brasil, existe um amplo quadro normativo referente à higiene e à manipulação de alimentos direcionado aos estabelecimentos do setor formal. No entanto, observam-se lacunas no que se refere ao comércio da comida de rua. No âmbito municipal, a maioria dos municípios avançou elaborando normas próprias, enquanto outros não. Apesar do estabelecimento de códigos sanitários próprios, evidenciam-se ausências ou incipiências em relação ao setor informal de alimentos (LEAL, 2007; 2013; COSTA, 2009; CARDOSO; SANTOS; SILVA, 2009; BRASIL, 2006a).

Em Salvador-BA, a regulação da comida de rua está relacionada a duas Secretarias, a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP), à qual compete a fiscalização do comércio informal em geral e a ocupação do espaço público, e a Secretária Municipal de Saúde (SMS), por meio da Vigilância Sanitária (VISA), a qual é responsável por desenvolver ações de prevenção à ocorrência de doenças e agravos à saúde da população, atuando em qualquer atividade de comércio eventual ou ambulante de alimentos.

Na cidade, a comercialização de alimentos nas ruas remonta ao período colonial, como resultante do trabalho escravo. Na realidade atual, o segmento contribui para a geração de trabalho, para a oferta de refeições e para promover diversidade alimentar. Em diferentes pontos, encontram-se vendedores que instalam seus pequenos comércios, possibilitando atender aos consumidores, sejam eles trabalhadores, estudantes, usuários de serviços de saúde, aposentados ou turistas (SILVA, 2012; SOUZA, 2014).

Estudos sobre o segmento na cidade têm evidenciado a contribuição alimentar, social, econômica e cultural da atividade, conquanto os alimentos oferecidos se configurem uma preocupação na perspectiva dos órgãos reguladores e também dos consumidores, haja vista os riscos sanitários associados aos alimentos e à condição de trabalho na rua (CARDOSO; SANTOS; SILVA, 2009; SANTOS, 2011; LEAL, 2013; SOUZA, 2014). Outrossim, tem-se registros de ações fiscalizatórias opressoras e punitivas, bem como o fato de grande parte dos trabalhadores não terem licença e, mesmo para os licenciados, haver o desconhecimento das normas direcionadas para o setor, elaboradas em um contexto de participação social insuficiente (FERREIRA, 2008; SANTOS, 2011; SOUZA, 2014).

Dada a complexidade da atividade de comida de rua, nota-se a necessidade de novos estudos que abordem outros componentes que a conformam, bem como que permitam subsidiar a formulação de políticas específicas para o segmento. Assim, este trabalho teve por objetivo realizar uma análise de conteúdo dos instrumentos legais relacionados à regulação da comida de rua, no município de Salvador-BA, no período de 1999 a 2015.

2. METODOLOGIA

O estudo compreendeu pesquisa documental, a partir de levantamentos conduzidos junto a órgãos oficiais de regulação nas áreas da saúde e do ordenamento público, com base

no conteúdo disponibilizado em *websites* oficiais, nos níveis municipal, estadual e federal, para os atos publicados no período 1999 a 2015.

Este recorte temporal se baseou no fato de a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA - ter sido criada em 1999, ano que marcou uma profunda reforma na estrutura do Sistema de Vigilância Sanitária do país, o que também se refletiu no marco legal e nas ações de regulação em saúde. Este ano também correspondeu à aprovação do Código Municipal de Saúde - CMS (Lei nº 5.504/1999) na cidade de Salvador-BA, gerando avanços para a vigilância sanitária no município.

A análise dos documentos contemplou as seguintes categorias: 1. ano de publicação; 2. identificação do órgão e esfera de governo; 3. participação social na elaboração da norma; 4. objeto da regulação; 5. modificações de conteúdo (quando aplicável); 6. requisitos de acesso ao espaço público (para autorização de funcionamento da atividade), e 7. requisitos de proteção contra os riscos relacionados à saúde. Para os últimos, a avaliação considerou três classes, conforme descrito por Leal e Teixeira (2014), com adaptações:

- A. Riscos relacionados aos alimentos: tipo de alimento; equipamento de venda; local de preparo (em casa, na rua, misto); aquisição de matérias-primas, alimentos e insumos; condições de transporte; condições de acondicionamento/embalagem e conservação (controle de temperatura); local de guarda do equipamento de venda; utensílios e equipamentos; práticas de manipulação; higiene dos manipuladores; e higiene dos utensílios;
- B. Riscos relacionados ao meio ambiente urbano: infraestrutura urbana (pavimentação e drenagem); disponibilidade de água; limpeza das ruas e coleta de resíduos urbanos; acondicionamento do lixo gerado pelo segmento;
- C. Riscos relacionados aos trabalhadores: sua condição de trabalho de permanência nas ruas e vestuário.

A partir da leitura panorâmica das normas, os resultados principais foram sistematizados em uma matriz e examinados segundo a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2010). Nesse processo, os conteúdos foram avaliados em relação a diretrizes internacionais (FAO/WHO, 2001) e estudos teóricos sobre a literatura para o funcionamento e a regulação de comida de rua, evidenciando-se também as concordâncias, discordâncias e complementaridades entre as normas, ao longo do período, constituindo-se na compreensão da evolução da regulamentação do setor de comida de rua, em Salvador-BA.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No levantamento conduzido, contabilizaram-se 40 normas (Leis, Decretos, Portarias e Resoluções) que se relacionavam com a comida de rua, com abrangência para Salvador-BA, no período 1999-2015. Destas, apenas nove referiam-se ao comércio informal, no cotidiano da cidade, e 31 estavam direcionadas ao exercício do comércio informal no Carnaval, festas populares e outras. Nesse sentido, este estudo assumiu como foco de análise o primeiro conjunto de normas, posto que seu conteúdo reflete melhor o cenário real de regulação, no município, e permite avaliar critérios e condutas que foram estabelecidas para o segmento.

Os resultados para a análise deste conjunto de normas encontram-se apresentados de acordo com as categorias de análise previamente descritas. No Quadro 1, encontram-se listadas as normas identificadas, com informações quanto ao ano de publicação, ao órgão responsável, à esfera de governo, à participação social na elaboração (consulta e audiência públicas) e ao objeto de regulação.

Ao longo do período estudado, nota-se que, excetuando-se o ano de 1999, quando foram estabelecidos o Código de Polícia Administrativa do Município de Salvador (CPA) e o CMS, que são normas de competências gerais, transcorreu mais de uma década para que o município registrasse regulamentação específica para o segmento. Só a partir de 2013 e marcadamente em 2015 estas normas avançaram, ao tratar do comércio na orla marítima, da atividade de baianas de acarajé, e do comércio em *food trucks* e a comida de rua em geral. Ainda, registra-se a publicação pontual da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n° 218, em 2005, e posteriormente da RDC n° 49, em 2013, no âmbito federal.

Quanto à esfera de governo responsável pela criação, verificou-se, até 2005, a ausência de instrumentos federais, que pudessem orientar ações regulatórias, nos diferentes setores e níveis do sistema público. Paralelamente, não foi localizada norma no nível estadual, um quadro que pode sinalizar a falta de reconhecimento político da atividade, pela gestão pública. Na esfera federal, também, observou-se que, em geral, as normas contemplam objetos restritos e conteúdos pouco explícitos, em face à complexidade do segmento, no país.

Quadro 1- Distribuição das normas aplicáveis ao segmento de comida de rua, quanto ao ano de publicação, ao(s) órgão(s) de origem, à esfera de governo, à participação social na elaboração e ao objeto de regulação.					
Normas	Ano de publicação	Órgão de origem	Esfera de governo	Participação social	Objeto de regulação
Lei nº 5.503 - Código de Polícia Administrativa do Município de Salvador (CPA)	1999	Gabinete do Prefeito e Secretarias Municipais*	Municipal	Não	Regula a prática dos atos em função do interesse da coletividade concernentes aos costumes, à limpeza pública, à defesa do consumidor, à segurança, ao sossego, à ordem democrática, à estética e paisagem urbana, ao trânsito, (...), no espaço urbano, rural e insular do Município.
Lei nº 5.504 - Código Municipal de Saúde (CMS)	1999	Secretarias Municipais - do Governo e da Saúde.	Municipal	Não	Regula, no Município de Salvador, em caráter supletivo à legislação federal e estadual pertinente, os direitos e obrigações que se relacionam com a saúde e o bem-estar, individual e coletivo.
Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 218	2005	Agência Nacional de Vigilância Sanitária.	Federal	Sim	Dispõe sobre o Regulamento Técnico de procedimentos higiênico-sanitários para manipulação de alimentos e bebidas preparados com vegetais.
Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 49	2013	Agência Nacional de Vigilância Sanitária.	Federal	Sim	Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário e dá outras providências.
Decreto nº 24.422	2013	Gabinete do Prefeito e Secretarias Municipais – de Ordem Pública, de Urbanismo e Transporte e da Saúde.	Municipal	Não	Dispõe sobre atividades econômicas na faixa de areia da orla marítima do município de Salvador e dá outras providências.
Portaria nº 202	2013	Secretarias Municipais- de Ordem Pública e da Saúde.	Municipal	Não	Dispõe sobre o Ordenamento e o funcionamento do comércio e serviços na faixa de areia da orla marítima do Município do Salvador e dá outras providências.
Lei nº 8.900	2015	Gabinete do Prefeito e Secretarias Municipais - de Ordem Pública e da Saúde.	Municipal	Sim**	Dispõe sobre a comercialização de alimentos em logradouros, áreas e vias públicas – <i>food trucks</i> , e dá outras providências.
Decreto nº 26.804	2015	Gabinete do Prefeito e Secretarias Municipais - de Ordem Pública, da Saúde e de Urbanismo.	Municipal	Sim**	Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio informal exercido pelas baianas e baianos do acarajé e do mingau em logradouros públicos e dá outras providências.
Decreto nº 26.849	2015	Gabinete do prefeito e Secretarias Municipais - de Ordem Pública, da Saúde e de Urbanismo.	Municipal	Sim**	Regulamenta a Lei nº 8.900 de 03 de setembro 2015, que dispõe sobre a comercialização de alimentos em logradouros, áreas e vias públicas - <i>Food Trucks</i> e outros equipamentos e dá outras providências.

* do Governo, dos Transportes Urbanos, da Administração, da Fazenda, da Saúde, de Serviços Públicos, do Saneamento, Habitação e Infraestrutura Urbana, da Comunicação Social, da Educação e Cultura, do Trabalho e Desenvolvimento Social, do Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico e da Promoção de Investimentos e Projetos Especiais. ** Tiveram apenas audiência pública, não tiveram consulta pública.

Deste modo, os achados evidenciam um predomínio de instrumentos municipais, que foram gradativamente evoluindo quanto às singularidades do setor, em resposta a mudanças no contexto social e econômico, no país e no mundo. No entanto, observa-se a fragmentação das normas ao categorizar a comida de rua, em normas que ora se classificam quanto ao tipo de alimento, ora quanto ao local, e ora quanto ao momento, evidenciando a baixa incorporação do segmento pela gestão municipal. Nesse sentido, cabe contrastar a letargia do poder público brasileiro para a questão, dada a existência de iniciativas da Organização Mundial de Saúde (OMS) e Fundo das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura (FAO), desde o final dos anos 80, para apoio à regulamentação sanitária do setor, sobretudo nos países em desenvolvimento (FAO 1995; WHO, 2006).

No município, a primeira norma identificada que se relacionou ao segmento da comida de rua foi a Lei nº 5.503 de 1999 (CPA), que estabelece as normas do Poder de Polícia Administrativa (fiscalizatório e regulador) e dispõe sobre as atividades em logradouros públicos, incluindo o comércio informal. No mesmo ano, foi estabelecida a Lei nº 5.504/99 (CMS), que, no artigo 147, estabelece sob sua competência todas as atividades relacionadas ao alimento (*in natura* ou não), desde o preparo até a exposição ao consumo, em instalações ambulantes, provisórias e boxes de mercados.

Aproximadamente seis anos após o estabelecimento do CMS, estabeleceu-se a Resolução RDC nº 218 de 2005, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Esta foi a primeira norma federal publicada para o segmento, conquanto a sua edição resultasse da ocorrência de um surto de doença de Chagas, associado ao consumo de caldo de cana comercializado em via pública, em Santa Catarina, que registrou 31 acometidos e 5 mortes (BRASIL, 2005). Apesar de tal Resolução representar um avanço, à época, para a questão dos alimentos de rua, destaca-se uma limitação regulamentar, uma vez que se restringe a alimentos e bebidas preparados com vegetais, não observando a diversidade alimentar oferecida nos espaços públicos (BRASIL, 2005; SANTOS, 2011; SILVA, 2012).

Nesse contexto, evidenciou-se, por muito tempo, uma omissão do Estado para com o segmento, dentro da agenda pública. Por outro lado, reforçando ações descentralizadas do sistema de saúde brasileiro, o artigo 2º desta RDC preconiza que o seu conteúdo pode ser complementado pelos órgãos de vigilância, nos demais níveis de gestão. Embora essa medida

visasse considerar a realidade local e promover melhorias quanto à segurança dos alimentos, não foi evidenciada nenhuma complementação nas normas analisadas.

Apesar do seu escopo, esta Resolução não alcançou desdobramento em Salvador-BA. Segundo Ferreira (2008), que avaliou a implantação e a eficácia desta normativa em unidades de comercialização de produtos de origem vegetal da cidade, menos da metade dos comerciantes possuía licença no órgão regulamentador (SEMOP). A condição das unidades de venda de possuir licença da SEMOP ou de receber visitas da Vigilância Sanitária não foi associada ao conhecimento dos comerciantes sobre a RDC n° 218/05 e nenhum produto ou Distrito Sanitário investigado estava em conformidade com esta legislação.

Em 2013, após o reconhecimento político das pequenas cadeias e arranjos informais e avanços no debate de políticas públicas para inclusão social, foi colocada em consulta pública e editada a RDC n° 49, da ANVISA. Por meio desta legislação, estabeleceu-se a regulação para o exercício de atividades de interesse sanitário de alguns segmentos da pequena economia, como a agricultura familiar, a economia solidária e o microempreendedor individual – MEI (BRASIL, 2013). Esta norma visa contribuir para que a Vigilância Sanitária lance um olhar mais abrangente para estes segmentos, favorecendo a inclusão produtiva e segurança sanitária de bens e serviços, a geração de trabalho e de renda, a inclusão social, o desenvolvimento socioeconômico do país e a erradicação da pobreza extrema (BRASIL, 2013).

Nessa perspectiva, dado que a venda da comida de rua implica em uma atividade de interesse sanitário, seus atores podem se organizar individual ou socialmente para receber benefícios, capacitações sobre Boas Práticas e regularizar suas atividades (BRASIL, 2013). No entanto, a própria Resolução não esclarece sobre: os critérios para enquadramento dos produtores/vendedores; qual(is) órgão(s) são responsáveis pela gestão ou execução da regularização das atividades; que articulações entre instituições estão previstas para aplicabilidade da norma e qual a capacidade institucional das Vigilâncias Sanitárias (VISA) para qualificar o setor.

Em Salvador, também em 2013, foram estabelecidos o Decreto n° 24.422 e a Portaria n° 202/13, que tratam das atividades de comércio e serviços na faixa de areia na orla

(SALVADOR, 2013b). Até então, não havia nenhum dispositivo que regulamentasse essa atividade neste local.

Longe de ser uma legislação que se articulava à RDC n° 49/13 da ANVISA, estas normas decorreram de eventos em 2010, que marcaram a cidade. À época, o Ministério Público Federal determinou a demolição de todas as barracas de praia da orla de Salvador, alegando o fato de as barracas estarem em terreno pertencente à Marinha e a grande probabilidade de riscos à saúde pública, proibindo-se também o comércio de alimentos e bebidas (HUPSEL FILHO, 2010).

Assim, em agosto deste mesmo ano, a Prefeitura Municipal, concluiu a derrubada de mais de 400 barracas (Figura 1), o que culminou em uma série de protestos e disputas judiciais, levando ao licenciamento de ex-barraqueiros para comercializarem água de coco e bebidas industrializadas. Mesmo a atividade das baianas de acarajé, que era permitida anteriormente, ficou ameaçada; no entanto, após reunião entre órgãos municipais e representantes da Associação das Baianas de Acarajé e Mingau – ABAM, foi decidida a sua permanência (VERA et al., 2013; MENEZES, 2011).

Desta forma, a maior visibilidade do segmento de comida de rua pela sociedade e órgãos públicos, em decorrência do episódio e da grande repercussão na mídia local, provavelmente culminou em pressões, contribuindo para a formulação dessas normas, visando regulamentar o exercício de atividades econômicas na faixa de areia.

Figura 1- Derrubada de barracas na praia de Patamares, Salvador-BA, 2010.



Fonte: (CORREIO, 2010).

Em 2015, três normas foram estabelecidas pelo município: duas relacionadas aos alimentos comercializados em logradouros públicos, com destaque para os *food trucks*, e uma que trata da atividade das (os) baianas (os) de acarajé e mingau. A primeira delas, a Lei nº 8.900/15, estabeleceu a permissão para a comercialização de alimentos em vias públicas, porém, aplicando-se o seu conteúdo apenas à categoria dos *food trucks*. A segunda, o Decreto nº 26.804, dispôs sobre a localização e o funcionamento do comércio informal exercido pelas(os) baianas(os) de acarajé e do mingau em logradouros públicos (SALVADOR, 2015b), revogando, na íntegra, as normas estabelecidas para a categoria pelo Decreto nº 12.175/98. A terceira, o Decreto nº 26.849, que regulamenta a Lei nº 8.900/15, dispõe sobre a comercialização de alimentos em logradouros públicos - *Food Trucks* e outros equipamentos (SALVADOR, 2015c, grifo nosso). Com este Decreto, buscou-se ampliar a regulamentação para parte do segmento, incluindo os carrinhos tracionados ou carregados por força humana e as barracas e tendas desmontáveis, todos devendo ser recolhidos ao final do expediente.

Esses equipamentos não constam na Lei nº 8.900/15, conquanto outras modalidades, como atividades em bancas, tabuleiros, e similares permaneçam excluídos. Nesse sentido, observam-se contradições entre a Lei nº 8.900/15 e Decreto nº 26.849/15, uma vez que na primeira, a descrição do comércio de alimentos compreende as atividades de venda direta ao consumidor, de caráter permanente ou eventual, de modo estacionário e itinerante, enquanto o Decreto refere a venda direta, em caráter rotineiro ou eventual, sempre de modo estacionário, desconsiderando a natureza ambulante desse comércio, conforme previsto na mencionada Lei.

Cabe explicitar que a promulgação destas duas normas teve forte influência do movimento denominado *food truck*, que se disseminou pelo mundo, chegando ao Brasil, com grande força em São Paulo-SP, em 2012 (AGUIAR, 2015). Assim, em virtude de uma mobilização promovida pelos novos vendedores, esta metrópole, que, até então, só dispunha de legislação para os vendedores de cachorro-quente (SÃO PAULO, 1998) foi levada a reconhecer a atividade de comida de rua e a elaborar uma norma que passou a contemplar as mais diversas modalidades desta atividade.

Em Salvador-BA, este movimento teve registros a partir de 2013, em sequência ao movimento paulistano, e envolveu empresários do ramo e articulações políticas para o reconhecimento da atividade pela gestão municipal, uma vez que ainda não havia normas para a sua regulação (VILLARPANDO, 2014; SANTOS, 2015).

3.1. Participação social na elaboração das normas

No caso das normas municipais estudadas, em grande parte foram estabelecidas sem participação social – discussões técnicas, consultas e audiências públicas, anterior à sua formulação e publicação. O CPA e o CMS foram publicados atendendo à reformulação de uma norma antiga e à elaboração de uma inexistente, respectivamente, independentemente dos atores da comunidade a elas atrelados.

Em nível federal, a RDC 218/05 foi estabelecida após a realização de uma consulta pública - CP nº 29/05, conduzida pela ANVISA, e cuja consolidação contou com a participação de diversos segmentos da vigilância sanitária, dos Ministérios da Saúde, da Agricultura Pecuária e Abastecimento, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), do Conselho Federal de Nutricionistas e do setor produtivo. Esta discussão culminou em vários ajustes no conteúdo proposto e, finalmente, na publicação da norma (BRASIL, 2006b).

No caso da RDC 49/13, foi publicada a CP nº 37/13, pela ANVISA, para o envio de comentários e sugestões ao texto proposto para a futura Resolução. Cerca de 150 pessoas e instituições, de dezesseis Unidades da Federação enviaram contribuições. No entanto, o debate envolveu mais de seis mil pessoas que participaram de seminários regionais, por processo eletrônico (ANVISA, 2013).

O princípio de construção participativa, no nível federal, contudo, não mostrou reflexos na formulação de normas para o município de Salvador, no ano de 2013, quando foi estabelecida a regulação do comércio na orla - Decreto nº 24.422/13 e Portaria nº 202/13 (SALVADOR, 2013a, b). Provavelmente em virtude da não participação de representantes do setor regulado, estas normas causaram desentendimentos entre a administração municipal e os comerciantes informais. Mesmo um ano após o estabelecimento das legislações, registravam-se protestos dos ambulantes insatisfeitos com as mudanças (FORTES, 2015). Nesse caso, nota-se que a participação social emergiu após a publicação da norma, ficando dependente da força de mobilização social do setor e das negociações com a administração pública, que poderia buscar solucionar, amenizar ou até mesmo reverter algumas das regras.

No que se refere especificamente às baianas de acarajé, em outubro de 2013, pontua-se a realização do Encontro Municipal de Baianas de Acarajé, pela Secretaria de Combate à

Pobreza e Promoção Social, no qual se debateu sobre a definição da localização dos novos pontos de vendas nas praias, questões como a padronização das roupas e liberação de microcrédito para apoiar o desenvolvimento da categoria (SEMUR, 2013). Assim, após diversas negociações com a justiça federal e o município, as baianas sugeriram a formulação de um Termo de Ajustamento de Conduta, para evitar a proibição da comercialização do acarajé na praia (A TARDE, 2013). Esta mobilização reverteu a ordem e permitiu a atividade desta categoria nas praias e, contribuiu ainda, em 2015, para a consolidação de uma nova regulamentação para todas(os) as(os) baianas(os), o que reflete a capacidade reivindicatória da categoria.

De modo similar ao movimento da ABAM, a partir de 2014, registram-se demandas dos vendedores de *food trucks*, para regulamentação da atividade (Projetos de Lei nº 24/14 e nº 93/14), que visavam regulamentar as atividades de *food trucks* e da comida de rua, respectivamente, fatos que externalizaram divisões dentro de um mesmo segmento.

Assim, em julho de 2015, foi realizada a primeira audiência pública do município para debater o comércio de comida de rua, destacando a necessidade de o poder público valorizar a tradição das baianas de acarajé e dar apoio aos demais trabalhadores que vendem alimentos nas ruas da cidade. Como representantes desse segmento, participaram apenas a ABAM e Associação de *Food Trucks* de Comida de Rua da Bahia, faltando representantes de outras modalidades de comida de rua – que não tiveram capacidade de vocalizar suas necessidades, permanecendo à margem do processo; como representantes da gestão municipal, houve representação pela VISA-SSA e pela SEMOP, havendo também participantes do meio acadêmico. Nesse plenário, discutiu-se que as atividades poderiam conviver harmonicamente, no entanto, a representante da ABAM explicitou preocupação com empresários que se favoreciam com a comercialização do acarajé, não respeitando aspectos da tradição (SALVADOR, 2015d).

De modo estranho, no entanto, a primeira norma a ser aprovada foi a Lei nº 8.900/15, relativa especificamente aos *food trucks* (SALVADOR, 2015a), desconsiderando a anterioridade das demais categorias de comida de rua da cidade. A regulamentações para as baianas e para a comida de rua, em abrangência maior, foram publicadas aproximadamente um e dois meses após a publicação desta Lei, respectivamente. O fato da aprovação da Lei específica para os *food trucks*, de forma anterior às modalidades já existentes, pode ser

explicado pelo maior poder político da Associação dos *Food Trucks*, cuja mobilização acarretou em interesses melhor contemplados.

A participação social no processo de formulação de normas foi registrada em São Paulo-SP, no encontro público que reuniu centenas de pessoas, em setembro de 2013, para discutir o Projeto de Lei nº 311/2013, que passou por diversas modificações até ser aprovada e publicada a Lei nº 15.947/13 de comida de rua (MELE, 2013). Isto ocorreu também em Curitiba para a formulação do Decreto regulamentador da Lei nº 14.634/15, a Lei do *Food Truck*, com forte debate com representantes de associações do setor (PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA, 2015).

3.2. Requisitos de acesso ao espaço público (autorização de funcionamento)

No nível municipal, o primeiro documento exigido para as atividades informais, nos espaços públicos, foi estabelecido pelo CPA, a saber, o Alvará de Licença ou Autorização (SALVADOR, 1999a). Esta norma, ainda, classificou a atividade em duas classes de equipamentos: removíveis e fixos. Para a primeira classe, constam como requisitos: solicitação por pessoa física com cadastro, Alvará de Autorização, documento de identidade e carteira de saúde. Na segunda, as exigências incluíram o cadastramento e o alvará de autorização ou termo de permissão, precedido de processo licitatório.

O CMS, por sua vez, estabelece que qualquer atividade com alimentos só é permitida, quando previamente autorizada pelos órgãos competentes e, quando necessário, a critério da Autoridade Sanitária Municipal, prevendo-se inspeção (SALVADOR, 1999b). No Artigo 208, consta “*O Alvará de Saúde é a licença específica expedida pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), após o cumprimento de exigências higiênico-sanitárias e documentais estabelecidas nesta Lei e nas demais pertinentes*”, enquanto, no Artigo 209, “*a Autorização Especial é a licença expedida pela SMS, para o comércio ambulante e para atividades culturais (...), de caráter temporário ou eventual em logradouros ou locais públicos*”.

O CMS registra também que a SMS deve articular-se com os órgãos responsáveis pelo ordenamento do solo, buscando harmonizar critérios de licenciamento para as atividades.

Deste modo, o Alvará de Saúde e a Autorização Especial constituem pré-requisitos à liberação do Alvará de Licença e Funcionamento.

Nesse cenário, conquanto se preconize o porte da carteira de saúde para os autorizados, no CPA, não há detalhamento quanto à condição de saúde requerida para os diferentes trabalhadores da rua. Em adição, embora a SMS mencione o Alvará de Saúde e ou Autorização Especial, bem como a articulação com outros órgãos para emissão do alvará de licença e funcionamento das atividades de venda, verifica-se que, na rotina da gestão municipal, via de regra, as atividades informais são autorizadas pelo órgão responsável pelo ordenamento do solo, sem preceder a autorização sanitária. Assim, evidencia-se a falta de articulação entre os órgãos regulamentadores e entre as normas, buscando harmonizar e simplificar os requisitos para permissão deste trabalho.

Com relação à atividade na faixa de areia (Decreto n° 24.422/13), estabeleceu-se a concessão à pessoa física ou ao MEI, por requerimento à SEMOP, com apresentação dos seguintes documentos: registro de identidade ou de MEI; CPF; comprovante de residência em Salvador; carteira de saúde; certidão de antecedentes criminais; fotos; comprovante de inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários. Na Portaria n° 202/13, ainda, registra-se a exigência de equipamentos padronizados pela SEMOP.

No que concerne ao comércio de acarajé e mingau, igualmente, tem-se requerimento à SEMOP, com destaque para a indicação do local de venda, detalhamento que não foi identificado para as demais categorias. Além dos documentos exigidos na legislação anterior e certificado de MEI (CMEI), são requisitos: fotos em traje típico; certidão negativa de débito mobiliário; declaração do local de produção de alimentos e, em caso de terceirização da preparação dos alimentos, a cópia do alvará sanitário do produtor, pelo setor competente. Ressalta-se que a licença concedida não permite a atividade no calendário de festas populares e outros eventos de massa, do município, que seguem normas específicas. Nesse sentido, ainda que estas normas não tenham criação atrelada à RDC n° 49/13, nota-se iniciativa do município em compatibilizar políticas de inclusão social, posto que foram as únicas a referir o MEI como uma categoria para preenchimento de requerimento.

No contexto dos *food trucks* (Lei n° 8.900/15), é pré-requisito de autorização a comprovação de adequação do equipamento, quanto às normas sanitárias e de segurança de

alimentos. Quanto aos requerentes explicitam-se autorizações de comércio de alimentos na forma de franquias e vetos a interessados inscritos no Cadastro Informativo Municipal (inadimplentes com o município).

Conforme o Decreto nº 26.849/15, a atividade é autorizada mediante Termo de Permissão de Uso - TPU. Para fins de concessão de licença, os equipamentos encontram-se classificados em quatro categorias: A. representados por veículos automotivos, caminhões (*food trucks*); B. representada por *trailers* e similares; C. carrinhos tracionados ou carregados por força humana; e D. representada por tendas e barracas desmontáveis após o expediente – reforça-se que não constam, nesta norma, outras modalidades de equipamentos de venda da comida de rua.

A autorização para as categorias A e B requer preenchimento de formulário, por pessoa jurídica, à Superintendência de Trânsito de Salvador (TRANSALVADOR), para a verificação das condições de uso e segurança do veículo e do espaço público, bem como à VISA-SSA, para inspeção sanitária. Expedida a licença sanitária, procede-se protocolo (apenso conjunto de documentos), junto à SEMOP, que avaliará fontes de contaminação direta (bueiros, lixos, instalações e existência de espaço) e emitirá o TPU. Para as categorias C e D, o conteúdo não é claro – menciona-se apenas que os equipamentos terão fiscalização pela SEMOP, com cooperação da VISA-SSA, para a realização de capacitações e definições de parâmetros sanitários, com vistas à liberação do TPU.

O Decreto detalha, ainda, outros documentos que podem ser solicitados na inspeção, em função do tipo de equipamento, incluindo: certificados para controle de pragas, higienização de reservatórios de água, registros de controle de temperatura (equipamentos e alimentos), atestados de saúde e exames de manipuladores, certificado de curso de boas práticas, manual de boas práticas, Procedimentos Operacionais Padronizados e destinação de resíduos oleosos.

Como ressalva, registra-se que o TPU só terá validade para eventos, se acompanhado da autorização da Central de Licenciamento de Eventos. Para todas as categorias, no caso de atividade em praças, parques e canteiros, só será concedido o TPU pela SEMOP, após a avaliação da Secretaria Cidade Sustentável. Nesse contexto, nota-se que, para o comércio de *food trucks* o Decreto explicita uma articulação intersetorial, ao estabelecer critérios e

exigências de cada órgão, para permissão da atividade, restando várias omissões para as demais categorias de vendedores.

No nível federal, nas Resoluções RDC n° 218/05 e RDC n° 49/13 não há menções quanto ao acesso ao espaço público e autorização de funcionamento da atividade, ficando esta definição no âmbito dos municípios. Na segunda, somente, constam procedimentos para comprovação e formalização dos regulados, como exemplo a apresentação de CMEI.

Para o conjunto de normas, observa-se que a exigência de formação específica em Boas Práticas para os manipuladores, que compreende requisito essencial para proteção à saúde pública, consta apenas na RDC n° 218/05 e, no município, passou a constar a partir do Decreto n° 26.849/15, cujo conteúdo guarda similaridades com o Decreto n° 55.085/14, que regulamenta a comida de rua em São Paulo-SP (SÃO PAULO, 2014). Em ação muito anterior, o município de Florianópolis estabeleceu, pela Lei Municipal n° 5980/2002 e pelo Decreto Municipal n° 2064/2003, a obrigatoriedade do treinamento para os manipuladores de alimentos, em qualquer etapa da cadeia produtiva, prevendo novas qualificações a cada dois anos (FLORIANÓPOLIS, 2002).

Nesse contexto, cabe pontuar que a formação dos manipuladores depende da oferta de programas de capacitação bem planejados, com acompanhamento e orientações continuadas, o que requer, além da oferta de cursos pela iniciativa privada, a estruturação dos serviços de Vigilância Sanitária, o que constitui uma insuficiência, na cidade de Salvador (SERENO, 2011; SOUZA, 2014).

Pelo exposto, evidenciam-se lacunas e distinções na legislação municipal para o comércio da comida de rua, bem como a falta de articulação entre normas do município e aquelas do nível federal. Segundo Vanucchi (2012), em quase todos os municípios, as prefeituras utilizam-se da Permissão de Uso do Bem Público, para emitir licenças aos comerciantes de rua. Essas leis, em sua maioria, exigem que o trabalhador seja pessoa física (individual) e não pessoa jurídica (empresa), embora se observe um processo recente de mudança quanto aos permissionários, uma vez que a comida de rua passa a integrar os MEI e as empresas juridicamente constituídas.

3.3. Requisitos de proteção contra os riscos relacionados à saúde

3.3.1. Regulamentação para riscos relacionados aos alimentos

A análise do conteúdo das legislações quanto à menção dos diferentes componentes para o controle de riscos para os alimentos encontra-se sumariada no Quadro 2.

No que tange ao **tipo de alimento**, evidenciou-se uma evolução, para a maioria das normas, partindo inicialmente de restrições - produtos proibidos, até, mais recentemente, a permissão das mais diversas preparações, atrelada aos requisitos segurança de alimentos, o que ainda constitui um enfrentamento na realidade da cidade, considerando limitações na regulação, pela gestão pública.

No município, o **CPA** e o **CMS** proibiram a comercialização de alimentos deteriorados, alterados, falsificados ou clandestinos, vencidos ou de risco à saúde pública. O CMS ainda proibiu alimentos sem registro e o aproveitamento de sobras. Em 2005, em nível federal, a RDC nº 218/05, especificou conteúdo para alimentos e bebidas de origem vegetal não submetidos ao calor, enquanto em 2013, para comércio na faixa de areia, foi definida uma extensa lista de alimentos e bebidas prontos para o consumo, diferenciando-se tipos para vendedores móveis e estacionários.

O Decreto nº 26.849/15, para *food trucks* e outras modalidades, estabeleceu a comercialização de alimentos preparados ou industrializados (percíveis ou não) e proibiu a venda do acarajé e ou similares. Para baianas (os) de acarajé, Decreto nº 26.804/15, permitiu-se a venda de acarajé, abará, cocada, queijada, bolinho de estudante, e, de peixe e passarinha frita; para baianas (os) de mingau, a venda de: mingau, bolos, pamonha e doces caseiros, compostos exclusivamente de frutas sem ovos ou produtos de origem animal.

Quadro 2 - Caracterização das normas quanto à presença ou não de conteúdos relativos à proteção de riscos sanitários para os alimentos, quanto a diferentes componentes.									
Normas	Lei Nº 5.503/199 - (CPA)	Lei Nº 5.504/1999 – (CMS)	RDC Nº 218/2005	RDC Nº 49/2013*	Decreto Nº 24.422/2013	Portaria Nº 202/2013	Lei Nº 8.900/2015**	Decreto Nº 26.804/2015	Decreto Nº 26.849/2015
Presença de Conteúdo									
Quanto ao tipo de alimentos	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Quanto ao equipamento de venda	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Quanto ao local de preparo (em casa, na rua ou misto)	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Quanto à aquisição de matérias-primas, alimentos e insumos	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Quanto às condições de transporte	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
Quanto às condições de acondicionamento/embalagem e conservação	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Quando local de guarda do equipamento de venda	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Quanto aos utensílios e equipamentos	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Quanto às práticas de manipulação	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Quanto à higiene dos manipuladores	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Quanto à higiene dos utensílios	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não

*Esta legislação apresenta princípios gerais que visam a segurança sanitária de produtos e serviços em diferentes ramos de atividades, sem, no entanto indicar medidas de controle de riscos específicos;

**Esta legislação apenas reconheceu a atividade dos *food trucks*, sendo o detalhamento quanto aos requisitos sanitários estabelecidos no Decreto Nº 26.849.

Ao final do período, nota-se uma mudança significativa do conteúdo preconizado pelas normas, embora não sejam evidenciados desdobramentos da RDC n° 218/05, no nível municipal, o que também foi reportado por Ferreira (2008).

Quanto aos **equipamentos de venda**, também se verificaram modificações ao longo do período. O CPA dispôs que os critérios de padronização seriam estabelecidos em normas específicas. Nas praias, a Portaria n° 202/13 especificou padrões e dimensões, para equipamentos móveis e ambulantes. Para os *food trucks*, os equipamentos de venda incluíram veículos automotores, como *trailers*, furgões e congêneres e, segundo o Decreto n° 26.849/15, foram categorizados em A, B, C e D, relativos ao tamanho, tipo de tração e mobilidade, embora outros tipos de equipamentos, como bancas e barracas, não fossem citados. Para a comercialização de acarajé, os equipamentos foram categorizados em A, B e C quanto à área ocupada, tamanho do tabuleiro e sombreiro, e, para o comércio de mingau, foram categorizados em A e B, em relação à área ocupada e tamanho do tabuleiro.

Nesse âmbito, nota-se que as normas inicialmente prezavam mais pela padronização dos pontos de venda (a estética e organização no espaço urbano), passando a reconhecer, ao final, a diversidade de estruturas do segmento, e a sua estreita relação com a segurança dos alimentos, haja vista demais requisitos de higiene especificados.

Em relação ao **local de preparo dos alimentos**, a maioria das normas municipais referiu-se à comercialização de alimentos preparados ou apenas pré-preparados, em local próprio, e finalizados na rua. A RDC n° 218/05 foi a única que estabeleceu o preparo de alimentos e bebida nas ruas, sendo que o local deveria ser protegido, a fim de evitar o acesso de vetores e pragas.

Pelo exposto, verifica-se uma preocupação dos órgãos em relação aos riscos a que os alimentos ficam expostos, no ambiente urbano, razão pela qual se preconiza a não preparação nesse espaço; por outro lado, excetuando-se os casos das baianas e dos *food trucks*, nota-se menor consideração para o local de preparo prévio dos alimentos, onde a adoção de medidas de higiene e conservação de alimentos são fundamentais.

Quanto à **aquisição de matérias primas, alimentos e insumos**, verificou-se que, excetuando ressalvas do CPA e do CMS, a RDC n° 218/05 foi a única norma a estabelecer critérios e controles para recebimento de matérias primas, considerando fornecedores, higiene dos produtos e do local e condições de rejeição do material recebido. Nesse sentido, avalia-se omissão nas demais normas, posto que a segurança dos produtos comercializados, em grande parte, guarda relação com a qualidade da matéria prima e insumos adquiridos (COSTARRICA; MORON, 1996; FAO/WHO, 2001).

No que concerne às **condições de transporte**, o CPA proibiu o transporte de alimentos no mesmo compartimento que substâncias estranhas, enquanto o CMS evidenciou a preocupação com a conservação dos alimentos sob temperatura e umidade adequadas. Na RDC n° 218/05 da ANVISA, bem como para o comércio do acarajé e do mingau, foi preconizado o uso de veículos limpos – a primeira norma refere também o uso de cobertura para proteção da carga. Para os *food trucks* e demais modalidades de venda, registra-se que as condições de transporte devem observar as legislações sanitárias do âmbito federal, estadual e municipal, o que é percebido como inconsistente, dado que as primeiras ainda não foram publicadas, em nível abrangente.

Quanto às **condições de acondicionamento/embalagem e conservação**, observou-se um aumento gradual e uma complementaridade (e às vezes duplicidade) nas exigências. O CPA refere a necessidade da refrigeração para a conservação e requisitos para embalagens de produtos industrializados: marca do produto, local de produção, número de análise prévia, data de fabricação e validade. O CMS, provavelmente em atenção à informalidade do comércio de alimentos da cidade, proibiu o uso de jornais, revistas, papelão, plásticos que contaminassem ou alterassem a qualidade dos alimentos.

Nas praias, a Portaria n° 202/13 dispôs sobre o uso de embalagens individuais para produtos prontos, com acondicionamento e distribuição sob condições de tempo e temperatura adequados, restringindo-se o emprego do gelo em barra apenas para resfriamento. No comércio de acarajé e mingau, doces caseiros devem estar protegidos e identificados quanto à data de produção e validade, bem como a necessidade de manutenção de produtos quentes em temperaturas superiores a 60° C. Na legislação para

food trucks e demais categorias, amplia-se o controle de temperatura para alimentos resfriados e aquecidos, reforça-se o uso de acompanhamentos individualizados e de exigências de informação na rotulagem.

No nível federal, a RDC n° 218/05, da ANVISA, especifica cuidados para o preparo, a temperatura de conservação e o período de consumo dos alimentos e bebidas preparados à base de vegetais. Nesse contexto, observa-se que as exigências municipais referentes à conservação, ao armazenamento e às embalagens, assim como aos requisitos de temperatura são apresentadas sobretudo nas últimas normas de 2015, dez anos após o estabelecimento dessa RDC.

Com referência ao **local de guarda do equipamento de venda**, nenhuma norma estabeleceu qualquer exigência, o que pode revelar pouco conhecimento ou omissão, uma vez que é muito comum o pernoite destas estruturas em galpões e depósitos, ou mesmo nas ruas, envoltos em plásticos ou lonas, cuja condição de higiene é insatisfatória (LEAL; TEIXEIRA, 2014; SOUZA, 2014; BOUÇAS, 2015). Segundo a FAO/WHO (2001), quando não em uso, as estruturas móveis devem ser mantidas em locais limpos.

Para **utensílios e equipamentos**, observou-se ausência de conteúdo nas primeiras legislações e uma tendência para a adoção de utensílios descartáveis, nas mais recentes (a RDC n° 218/05, a n°202/13 e o Decreto n° 26.849/15). Para o comércio na orla, não há menção para utensílios, mas proíbe-se a utilização de recipientes de vidro e botijões de gás, churrasqueiras, espetos, fritadeiras, e outros equipamentos, que se associam ao preparo no local. Para os *food trucks*, outras modalidades e para a comercialização de acarajé e mingau, ainda, equipamentos e instrumentos devem ter manutenção programada e estar calibrados, uma exigência de difícil aplicação à realidade local.

A falta de especificações, neste caso, contrasta com um amplo conjunto de diretrizes estabelecidas pela FAO/WHO (2001) que define que os utensílios e equipamentos devem satisfazer os requerimentos de limpeza e estar afastados e protegidos de fontes de contaminação (resíduos, água e animais). Em Salvador, Leal e Teixeira (2014) evidenciaram, no âmbito do carnaval da cidade, os alimentos guardados

junto de utensílios pessoais dos vendedores, que dormiam nos pontos de venda. Em Florianópolis, Cortese (2013) constatou que em 48% dos pontos de venda não havia separação de utensílios para alimentos crus e cozidos ou prontos para o consumo, constituindo um risco à contaminação cruzada.

Quanto às **práticas de manipulação**, o CMS enfatiza o controle de saúde de manipuladores (com afastamento de trabalhadores doentes) e a prevenção de contaminação cruzada pelo dinheiro, que é reforçada pelas demais normas, exceto nas de praias, que se proibiu manipulação de matéria prima alimentar. Na RDC n° 218/05 e nos decretos publicados em 2015 – para baiana e *food trucks*, em linhas gerais, são preconizadas medidas em atendimento às Boas Práticas de Produção, quadro do que se depreende uma concepção mais ampla nos cuidados contra riscos à contaminação dos alimentos de rua.

Os requisitos em relação à **higiene dos manipuladores** foram os que mostraram maior consenso, verificando-se, para todas as legislações aplicáveis, a necessidade de que os manipuladores se apresentassem limpos e com higiene pessoal, sendo o detalhamento deste componente cada vez maior, ao longo dos anos. Esses achados expressam a visão higienista predominante para o segmento e uma preocupação estética, o que também é descrito em outros estados e países (RONCANCIO, 2015; CARDOSO; SANTOS; SILVA, 2014).

Quanto à **higiene dos utensílios**, apenas quatro legislações fazem menção (Quadro 2), sendo comum a preocupação com a limpeza e a conservação destes materiais. De modo diferente, na comercialização de acarajé e mingau, são preconizados procedimentos de lavagem e desinfecção, o que evidencia avanços para o detalhamento nesse quesito, porém sem consonância às demais legislações.

3.3.2. Regulamentação para riscos relacionados ao meio ambiente urbano

No nível municipal, salienta-se, previamente, que não constam no CMS conteúdos relativos ao controle de riscos ao meio ambiente voltados ao segmento de comida de rua. Como elementos comuns, nas demais normas, verificaram-se: a responsabilidade dos permissionários para manter o local de venda e entorno limpos, de

modo a evitar pragas urbanas, situações de risco à saúde e a poluição ambiental; e a obrigação de coleta e correto acondicionamento dos resíduos sólidos e da sua destinação, para recolhimento pelo serviço de limpeza pública. De modo estranho, registra-se no CPA “*Devem ser recolhidos [os resíduos] pelo serviço de limpeza pública e, na sua ausência, pelo próprio estabelecimento...*”, do que fica explicitado situações em que o espaço público não dispõe de serviço de coleta de lixo.

Nas legislações mais recentes, por outro lado, a preocupação com o recolhimento de resíduos passa a receber maior atenção, registrando-se no conteúdo a obrigação dos permissionários de destinar os resíduos observando os locais e horários de coleta, pelo serviço público. Ainda, é destaque a necessidade de manter os recipientes de lixo tampados.

No Decreto nº 26.849/15, que inclui os *food trucks* e outras categorias de comida de rua, a questão do cuidado ambiental se atualiza, passando a considerar cuidados com a destinação de diferentes tipos de resíduos: sólidos, líquidos e os óleos de fritura. Em adição, constam descrições relativas à disponibilidade de água e ao seu acondicionamento adequado.

O uso de água potável e sem reuso é objeto de atenção também na RDC nº 218/05, na qual ainda se registram cuidados para locais onde não se tem acesso à água potável, atentando para cuidados para a sua coleta e armazenamento e quanto aos cuidados para acondicionamento e coleta do lixo. Na RDC nº 49/13, não há menções específicas quanto ao controle de riscos ambientais.

Dada a descrição, nota-se a incipiente preocupação da Administração Municipal com os riscos ambientais, inclusive não atendendo à Política Nacional de Resíduos Sólidos, com transferência de responsabilidades aos trabalhadores, não havendo outros elementos que considerem aspectos relativos à provisão de infraestrutura urbana (pavimentação e drenagem) adequada, de água e de instalações elétricas e sanitárias (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, ressaltam-se achados de Leal e Teixeira (2014) que descrevem adversidades ao comércio da comida de rua, em Salvador. No estudo, várias descrições revelam uma infraestrutura urbana precária, incluindo: ruas e passeios sem manutenção,

por vezes com pavimentação de terra; calçadas estreitas ou ausentes; drenagem de águas precária, com ausência de limpeza de bueiros; a ausência de um ambiente salubre nas ruas, apesar da limpeza e do recolhimento dos resíduos, observando-se poucos recipientes de lixo, em um quadro agravado pela falta de educação da população, quanto à conservação dos ambientes. Ademais, em muitos pontos de venda, evidenciou-se a não disponibilidade de água.

Santos (2011), ao analisar a comida de rua no carnaval, evidenciou a inadequação física dos locais, o não suprimento de água tratada e a falta de sanitários. Destacou também que a responsabilidade e os custos relativos ao requerimento da energia elétrica à concessionária ficavam a cargo dos vendedores. Cortese (2013) descreve a comercialização da comida de rua, em Florianópolis-SC, pontuando problemas muito similares aos encontrados em Salvador, que evidenciam a falta de estrutura básica para a atividade, precariedade no trabalho e riscos à saúde pública.

3.3.3. Regulamentação para riscos relacionados aos trabalhadores

Ainda que os vendedores de rua compreendam uma grande categoria de trabalhadores, não foram identificados conteúdos relativos à proteção da sua condição de trabalho, nas normas estudadas, a despeito de existir norma específica para o trabalho no nível federal (BRASIL, 2012), o que reflete distanciamentos na implementação de políticas sociais e de saúde. A única exceção refere-se ao regulamento de faixa de areia, que proíbe o uso de botijões de gás, churrasqueiras, equipamentos elétricos, dentre outros, por medida de segurança, de modo a evitar acidentes envolvendo trabalhadores e banhistas, o que se contrapõe ao próprio trabalho desta categoria. Deste modo, se depreende uma falta de política e diretrizes para proteção à saúde dessa classe, embora sejam reconhecidos, na literatura técnica, diferentes fatores de risco para a atividade, sejam eles de natureza física, química, biológica, ergonômica, ou relativos à organização do trabalho.

Segundo Teixeira e Leal (2014), em Salvador-BA, estes trabalhadores permanecem expostos ao sol intenso e a poluentes ambientais, ao longo do dia;

trabalham em pé ou ainda sentados em cadeiras ou bancos, muitas vezes improvisados, com uma jornada de trabalho geralmente extensa. As instalações para o trabalho são precárias e, muitas vezes, expõem os trabalhadores a águas paradas e contaminadas, ao lixo, pragas urbanas, dentre outros.

De acordo com Bouças (2015), mesmo quando há planejamento municipal para organização dos trabalhadores nos espaços públicos, faltam diagnósticos para subsidiar o planejamento, sendo os projetos resultantes deficientes em oferecer as condições de ambiência e de trabalho necessárias às diversas modalidades de trabalhadores de rua. Outrossim, observam-se, em muitos casos, espaços densamente ocupados, a falta de conforto térmico e de instalações sanitárias e elétricas, o que compromete ainda mais o trabalho e a saúde daqueles nele envolvidos.

No nível municipal, o CPA é omissivo quanto à matéria, conquanto conste no **CMS**, Capítulo IV Da Saúde e Trabalho, artigo 165 “*são considerados trabalhadores, todos os que exerçam atividades produtivas e/ou de prestação de serviços, do setor formal ou informal, do setor público ou privado*” (SALVADOR, 1999b, **grifo nosso**). Nesse contexto, ao assumir responsabilidades em vigilância à saúde do trabalhador, está sob a competência da SMS, via CMS e outros mecanismos regulatórios, controlar e eliminar riscos relacionados a esta população. Contudo, o CMS dedica-se exclusivamente à referência para que os ambulantes (de alimentos) apresentem-se adequadamente trajados, em boas condições de asseio.

Como elemento comum às normas, tanto em nível federal quanto estadual, observou-se uma ênfase higienista - quanto à higiene dos manipuladores de alimentos, de modo a evitar a contaminação das matérias primas e insumos e assegurar a segurança de alimentos, que no caso inclui medidas para proteção para o trabalhador. A grande maioria refere a necessidade de higiene pessoal dos vendedores, algumas vezes portando uniforme definido pelo órgão municipal (Decreto 24.442/13) ou usando trajes típicos da cultura (Decreto nº 26.804/15).

Ao comparar as legislações para o setor, em seis capitais latinas - Buenos Aires, Bogotá, La Paz, Lima, Montevidéu e Santiago, Marras (2014) constatou que, apesar das diferenças, todas apresentavam três elementos semelhantes: considerar a atividade de

cunho temporário, marginalizada e associada à pobreza; a tendência proibitiva e limitante da atividade, no centro das cidades; e a abordagem higienista, a fim de garantir a segurança dos alimentos, somente por meio da higiene dos vendedores, negligenciando o papel dos consumidores, e raramente prevendo a prestação de serviços e infraestrutura do local do comércio.

Como contraponto à insuficiência de medidas em saúde do trabalhador, observa-se, para os vendedores categorizados como MEI (previstos em algumas das legislações), a possibilidade de proteção social, como auxílio maternidade, auxílio doença e aposentadoria por idade ou invalidez, pensão à família em caso de morte, dentre outros, que se dá mediante a contribuição previdenciária (SEBRAE, 2016).

4. CONCLUSÃO

A análise do conjunto de normas para regulação da comida de rua, no período de 1999 a 2015, permitiu compreender diferentes categorias e perspectivas de ação, ou mesmo de inação, do poder público, ante ao segmento.

Observou-se predomínio das legislações municipais, sem haver diretrizes, nos âmbitos estadual e federal. A maioria das normas foi publicada a partir 2013, principalmente por atos de órgãos do ordenamento do espaço público e da vigilância sanitária. Na elaboração das normas, observou-se marcante participação social no âmbito federal, com pouco reflexo desta prática no município.

Dados os objetos de regulação identificados, verificou-se fragmentação no conteúdo apresentado entre as normas, bem como pouca articulação entre os órgãos e esferas de governo, dificultando a descentralização e a harmonização das ações e a sua execução, em nível municipal. Considerando o controle dos riscos sanitários, observou-se uma evolução das legislações, especialmente no que tange aos alimentos, registrando-se lacunas para riscos ambientais e à saúde do trabalhador. Ao longo do período, foram comuns exigências para limpeza e ordenamento dos locais, bem como para estética do trabalhador, sem que houvesse uma contrapartida do município à melhoria das condições de realização deste trabalho.

Esta descrição, em grande parte, evidencia omissão ou desconhecimento, por parte dos entes públicos que formulam legislações, as quais não levam em consideração a realidade do segmento em sua total complexidade. Assim, os achados indicam a necessidade de uma atuação pública mais interessada, articulada, participativa e coerente à realidade do setor.

Pelo exposto, considerando a amplitude de escopo apresentado nas normas, os seus contextos de publicação e a estratégia metodológica aplicada, avalia-se que o estudo permitiu uma compreensão dos conteúdos e da dinâmica dos processos, constituindo contributo para a formulação de legislações e políticas públicas de inclusão social futuras. Outrossim, pela análise feita, sugere-se que novos estudos possam se aprofundar na avaliação de algumas das diferentes categorias investigadas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. C. *Food truck*: saiba como surgiu essa moda. **Super Interessante**. São Paulo, 13 mar. 2015. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/blogs/historia-sem-fim/food-truck-saiba-como-surgiu-essa-moda>>. Acesso; 04 jan.2016.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Publicada resolução da Anvisa sobre inclusão produtiva. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 1 de nov. 2013. Disponível em:<<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/anvisa+portal/anvisa/sala+de+imprensa/assunto+de+interesse/noticias/publicada+resolucao+da+anvisa+sobre+inclusao+produtiva>>. Acesso: 24 jan.2016.

A TARDE. Baianas protestam contra proibição de acarajé nas praias. Salvador, 11 nov. 2013. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1547821-baianas-protestam-contraproibicao-de-acaraje-nas-praias>>. Acesso: 04 jan. 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BOUÇAS, L. J. R. **No olho da rua**: trabalho e vida na apropriação do espaço público em Salvador / Ba. 2015. 268 f Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Salvador, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. RESOLUÇÃO RDC nº 49, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento

econômico solidário e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 31 out. 2013. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049_31_10_2013.html> Acesso: 10 set. 2014.

BRASIL. Portaria 1.823 de 23 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Publicado no **D.O.U.** de 24 de agosto de 2012. Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html>. Acesso: 22 setembro de 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3252. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, dez. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Questões atuais de direito sanitário. Brasília: Editora do **Ministério da Saúde**, 2006a. 202 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório de Atividades de 2005**, Gerência-Geral de Alimentos da ANVISA. 2006b. Brasília: Ministério da Saúde, 2006b. Disponível: <http://www.anvisa.gov.br/alimentos/relatorios/2005_final.pdf>. Acesso: 20 Jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução RDC nº 218**, de 29 de julho de 2005. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Higiênico-Sanitários para Manipulação de Alimentos e Bebidas Preparados com Vegetais. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, ago. 2005. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/568fea8047458f7898bddd3fbc4c6735/RDC_218_2005.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso: 15 ago.2014.

CARDOSO, R. C. V.; SANTOS, S. M. C.; SILVA, E. O. Comida de rua e intervenção: estratégias e propostas para o mundo em desenvolvimento. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 4, p. 1215-1224, 2009.

CARDOSO, R. C. V.; COMPANION, M.; MARRAS, S. R. (ed.). **Street Food: Culture, Economy, Health and Governance**. Routledge, 2014. 300p.

CORTESE, R. D. M. **Qualidade higiênico-sanitária e regulamentar de alimentos de rua comercializados em Florianópolis-SC**. 2013. 182 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

COSTA, E. A. **Vigilância Sanitária: temas para debate**. Salvador: EDUFBA, 2009. 240 p.

COSTARRICA, M.L.; MORÓN C. **Estrategias para el mejoramiento de la calidad de los alimentos callejeros em América Latina y en el Caribe**, 1996.

FAO/WHO Food Standards. Codex alimentarius. **CAC/RCP 43-1995**. Código de prácticas de higiene para la elaboración y expendio de alimentos en la vía pública - Norma Regional América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://www.codexalimentarius.net/download/standards/28/RCP_043s.pdf>. Acesso: 04 fev. 2016

FAO/WHO Food Standards. Codex Alimentarius. **CAC/RCP 43-1997, Rev. 1-2001**. Revised Code of Hygiene for the Preparation and Sale of Street Foods – Regional Code Latin America and the Caribbean, Disponível em: <<http://www.panalimentos.org/cclac/files/codigo%20regional.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

FERREIRA, T. C. B. **Avaliação da implementação da Resolução RDC 218/05, da Anvisa, e sua eficácia perante as unidades de comercialização de alimentos e bebidas**. 2008.101f. Dissertação (Mestrado). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.

HUPSEL FILHO, V. Justiça determina demolição de mais 352 barracas de praia. **A Tarde**, Salvador, 27 out. 2010. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1266348-justica-determina-demolicao-de-mais-352-barracas-de-praia>>. Acesso: 19 de jan.2016.

FLORIANÓPOLIS. Lei Municipal nº 5980/2002. Dispõe sobre a Obrigatoriedade de Treinamento em Higiene de Alimentos e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-florianopolis/894951/lei-5980-2002-florianopolis-sc.html>>. Acesso: 28 jan. 2016.

FORTES, M. Vendedores irregulares continuam nas praias de Salvador. **Tribuna da Bahia**, Salvador, 5 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.tribunadabahia.com.br/2015/01/05/vendedores-irregulares-continuam-nas-praias-de-salvador>>. Acesso: 20 jan.2016.

LEAL, C. O. B. S. **Análise situacional da vigilância sanitária em Salvador**, 2007.152f Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Saúde Coletiva, Salvador, 2007.

LEAL, C. O. B. S.; TEIXEIRA, C. F. Comida de rua: um estudo crítico e multirreferencial em Salvador, BA – Brasil. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, p. 12-22, 2014.

MELE, S. **Encontro promove discussão sobre comida de rua**. Câmara municipal de São Paulo. São Paulo, 18 set. 2013. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/blog/encontro-promove-discussao-sobre-comida-de-rua/>>. Acesso: 05 fev.2016.

MENEZES, B. Baianas terão licenças liberadas pela Prefeitura. **Correio**, Salvador, 23 fev. 2011. Notícias. Disponível em:

<<http://www.correio24horas.com.br/noticias/detalhes/detalhes-3/artigo/baianas-terao-licencas-liberadas-pela-prefeitura/>>. Acesso: 25 jan.2016.

CORREIO. Operação de demolição das barracas segue para Itapuã, Ondina e Barra. Salvador, 24 de ago. 2010. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/operacao-de-demolicao-das-barracas-segue-para-itapua-ondina-e-barra/>>. Acesso: 01 fev.2016.

PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA. Prefeito assina decreto que regulamenta operação de food truck em Curitiba. Curitiba, 08 jul. 2015. Disponível em:<<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeito-assina-decreto-que-regulamenta-operacao-de-food-truck-em-curitiba/36948>>. Acesso: 05. fev.2016.

RANE, S. Street Vended Food in Developing World: Hazard Analyses. **Indian Journal Microbiological**, v. 51, n.1, p. 100-106, 2011.

RONCANCIO, B. J. J.; QUICAZÁN, N. A. C.; CÁRDENAS, A. P. Iniciativas, ações e políticas sobre as vendas de alimentos na via pública. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 1, n. 23, p.17-24, 2015.

SALVADOR. Decreto nº 26.804 de 01 de dezembro de 2015a. Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio informal exercido pelas baianas e baianos do acarajé e do mingau em logradouros públicos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município** de 02 de dezembro de 2015.

SALVADOR. Decreto nº 26.849 de 09 de dezembro de 2015b. Regulamenta a Lei nº 8.900 de 03 de setembro 2015, que dispõe sobre a comercialização de alimentos em logradouros, áreas e vias públicas - Food Trucks e outros equipamentos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município** de 10 de dezembro de 2015.

SALVADOR. Lei nº 8.900 de 03 de setembro de 2015c. Dispõe sobre a comercialização de alimentos em logradouros, áreas e vias públicas – food trucks, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município** de 04 de setembro de 2015.

SALVADOR. Decreto nº 24.422 de 05 de novembro de 2013a. Dispõe sobre a exploração de atividades econômicas na faixa de areia da orla marítima de Salvador, e dá outras providências. **Diário Oficial do município** de 06 de novembro de 2013.

SALVADOR. Portaria nº 202 de 29 de novembro de 2013b. Dispõe sobre o Ordenamento e o funcionamento do comércio e serviços na faixa de areia da orla marítima do Município do Salvador, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-202-2013-salvador_262309.html>. Acesso:20 ago.2014.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Lei nº 5503/1999a. Código de Polícia Administrativa do Município do Salvador. Disponível em: <<http://www.saude.salvador.ba.gov.br/arquivos/cosam/visa/portalisa/leis/lei%205503.pdf>>. Acesso: 20 ago. 2014.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Saúde. Lei Nº 5504/1999b. Institui o Código Municipal de Saúde. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23610065/lei-n-5504-de-26-de-fevereiro-de-1999-do-municipio-de-salvador>>. Acesso: 20 ago.2014.

SANTOS, K. B. **O comércio da comida de rua no carnaval de Salvador-BA:** desvendando as dimensões social, econômica, alimentar e sanitária. 2011. 119f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SANTOS, L. Lei que regulamenta food trucks em Salvador é sancionada. **A Tarde**, Salvador, 4 set. 2015. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1709743-lei-que-regulamenta-food-trucks-em-salvador-e-sancionada>>. Acesso: 4 jan.2016.

SÃO PAULO. Decreto nº 55.085, de 06 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 15.947, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as regras para comercialização de alimentos em vias e áreas públicas – comida de rua. Disponível em: <<file:///C:/Users/Luc%20ADlia/Desktop/decreto%20n%C2%B0%2055.085%20de%206%20de%20maio%20de%202014%20regulamenta%20a%20lei%20n%C2%B015.947%20de%2026%20de%20dezembro,%20que%20dispoe%20sobre%20as%20regras%20para%20a%20comercializa%C3%A7%C3%A3o%20de%20alimentos%20em%20vias%20e%20%C3%A1reas%20p%C3%BAblicas.pdf>>. Acesso: 15 out. 2014.

SÃO PAULO. Lei nº 12.736 de 16 de setembro de 1998. Regula a comercialização do sanduíche denominado "cachorro quente" e de refrigerantes por vendedores autônomos motorizados no Município de São Paulo. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integr_a.asp?alt=17091998L%20127360000>. Acesso: 10 set. 2014.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas. **Previdência, aposentadoria, bolsa família, maternidade e mais.** SEBRAE NACIONAL. 03 fev.2016. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/Previd%C3%Aancia,-aposentadoria,-bolsa-fam%C3%ADlia,-maternidade-e-mais#0>>. Acesso: 06 fev. 2016.

SEMUR. Secretaria Municipal da Reparação. Prefeito garante lugar destacado para baianas na nova orla. **AGECOM** Salvador, 26 out. 2013. Disponível em: <http://www.reparacao.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1467:-sp-30082&catid=62&Itemid=137>. Acesso: 04 jan. 2016.

SERENO, H. R.; CARDOSO, R. C. V.; GUIMARÃES, A. G. O comércio e a segurança do acarajé e complementos: um estudo com vendedores treinados em boas práticas. **Revista do Instituto Adolfo Lutz**, v. 70, n. 3, p. 354-361, 2011.

SILVA, S. A. **Comida de rua na orla de Salvador-BA:** um estudo na perspectiva socioeconômica e da segurança de alimentos. 2012. 103p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SOUZA, W. M. A. **Comida de rua em Salvador-BA**: caracterização no distrito sanitário do centro histórico. 2014.86f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

TESTER, J. M.; STEVENS, S. A.; YEN, I. H.; LARAIA, B. L. An analysis of public health policy and legal issues relevant to mobile food vending. **American Journal of Public Health**, v. 100, n. 11, p.20-38, 2010.

VANUCCHI, M. **Copa do Mundo para Todos**: o retrato dos vendedores e vendedoras ambulantes nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Rio de Janeiro: StreetNet, 2012. 113p.

VERA, L. A. R; LADEIRA, R; COSTA, A. S. A retirada das barracas de praia da orla de Salvador na perspectiva de turistas e moradores. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 13, n. 3, p. 308-323, 2013.

VILARINS, G. C. M.; SHIMIZU, H. E.; GUTIERREZ, M. M. U. A regulação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. **Saúde em Debate**, v. 36, n. 95, p. 640-647, 2012.

VILLARPANDO, V. Moda dos restaurantes sobre rodas chega a Salvador; conheça os food trucks. **Correio**, Salvador, 21 nov. 2014. Disponível em:< <http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/moda-dos-restaurantes-sobre-rodas-chega-a-salvador-conheca-os-food-trucks/?cHash=2ea61f8567850f4673545dc5c04f2b25> >. Acesso: 04 jan. 2016.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Doenças de origem alimentar**: enfoque para educação em saúde. Trad. de D Tommasi. São Paulo: Roca, 2006.

CAPÍTULO 3 - A REGULAÇÃO DA COMIDA DE RUA E SUA IMPLEMENTAÇÃO EM SALVADOR-BA: PERCEPÇÃO DE REGULADORES E REGULADOS

Resumo

A regulação do comércio de comida de rua compreende um desafio para a gestão pública, havendo poucos estudos sobre esta temática. Assim, este trabalho teve como objetivo conhecer a percepção de agentes reguladores e representantes do segmento de comida de rua, quanto às ações regulatórias para a atividade, em Salvador-BA. Trata-se de estudo de caso, com coleta de dados por meio de entrevistas, seguindo roteiros de perguntas, direcionados a atores sociais de dois grupos: 1) funcionários de dois níveis do Sistema de Vigilância Sanitária, e da Secretaria Municipal de Ordem Pública, órgão municipal; e 2) representantes de associações ou sindicatos de vendedores do segmento. Apesar da percepção unânime dos entrevistados quanto à importância da comida de rua, verificou-se a omissão e o distanciamento dos órgãos públicos da realidade do setor, na implementação das ações regulatórias. Observou-se insuficiência de articulação intersetorial, entre níveis de governo, e também pouca participação social do segmento no estabelecimento de normas específicas. Em adição, as organizações representantes mostraram fragmentação, resultando em limitações para uma atuação mais efetiva. O estudo sinaliza a necessidade da inserção política do segmento, na agenda pública, visando a implementação de ações regulatórias em abordagem ampla, coerentes à realidade local.

Palavras-chave: Comida de rua; Vigilância sanitária; Regulação governamental; Economia informal.

THE STREET FOOD REGULATION AND ITS IMPLEMENTATION IN SALVADOR, BAHIA: PERCEPTION OF REGULATORS AND REGULATED

Abstract

The regulation of the street food trade is a challenge for public management, with few studies on this subject. Thus, this work had as objective to know the perception of regulating agents and representatives of the segment of street food, regarding the regulatory actions for the activity, in Salvador-BA. It is a case study, with data collection through interviews by questionnaires, directed to social actors of two groups: 1) employees of two levels of the Health Surveillance System and the Municipal Secretary of Public Order, municipal organ; and 2) representatives of associations or unions of segment vendors. Despite the unanimous perception of the importance of street food, the omission and distancing of public organs from the reality of the sector in the implementation of regulatory actions was verified. There was a lack of intersectoral articulation between levels of government, and also little social participation of the segment in the establishment of specific norms. In addition, representative organizations have shown fragmentation, resulting in limitations for more effective action. The study indicates the need for the political insertion of the segment in the public agenda, aiming at the implementation of regulatory actions in a broad approach, consistent with the local reality.

Key-words: *street food; health surveillance; government regulation; informal economy.*

1. INTRODUÇÃO

Problemas na regulação do setor de comida de rua são observados no Brasil, destacando-se a falta de articulação e a sobreposição das atividades entre os órgãos responsáveis pela segurança dos produtos, dificultando a eficácia e a efetividade das ações regulatórias. A falta de articulação encontra-se marcada também entre as esferas de poder, considerando que mesmo as normas em nível federal, via de regra, não condizem com outras estabelecidas em outros níveis; além disso, algumas são estabelecidas desconsiderando lacunas específicas de estados ou municípios (BEZERRA, MANSCUS e HEITZ, 2014).

Em Salvador-BA, a regulação da comida de rua está sob a responsabilidade de duas Secretarias, a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP), à qual compete a fiscalização do comércio informal, em geral, e o ordenamento do espaço público; e a Secretária Municipal de Saúde (SMS), por meio da Vigilância Sanitária (VISA-SSA), a qual é responsável por desenvolver ações de prevenção de doenças e agravos e proteção à saúde da população, atuando também junto ao comércio informal de alimentos (SANTOS, 2011;SALVADOR,1999b).

No entanto, há incipiente articulação entre estas Secretarias (LEAL, 2013). Na prática, conquanto a atividade se constitua de interesse sanitário, de competência da VISA, a autorização do funcionamento desse comércio é realizada pela SEMOP (SALVADOR, 1999a, b). Este quadro acarreta insuficiências no estabelecimento de uma regulação eficaz e efetiva, comprometendo a segurança dos alimentos comercializados pelo setor e ações de qualificação do segmento, como preconiza a legislação (BRASIL, 2013). Adicionalmente, constata-se que a maioria das normas é estabelecida com participação social insuficiente, visando atenuar problemas e trazer sustentabilidade ao segmento (LEAL, 2013).

Considerando que o segmento da comida de rua é complexo, pois seu universo contempla diversos atores, reguladores e regulados, inseridos em contextos sociais e culturais que culminam em diferentes olhares e interpretações, intra e intergrupalmente, realizou-se o presente estudo, com o objetivo de conhecer a percepção de agentes

reguladores e representantes do segmento, quanto às ações regulatórias para a atividade. Nesse sentido, buscou-se compreender as relações entre os atores, evidenciando as dificuldades e problemas associados à regulação, de modo a subsidiar um planejamento voltado à promoção do setor.

2. METODOLOGIA

Trata-se de estudo de caso, qualitativo, realizado junto a funcionários de instituições governamentais e membros de organizações sociais envolvidas com a regulação da comida de rua, em Salvador-BA, categorizadas em dois grupos: Grupo 1, envolvendo atores no âmbito da Vigilância Sanitária, nos três níveis de gestão: Federal-Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Estadual -Diretoria de Vigilância Sanitária e Ambiental, do Estado da Bahia (DIVISA), e Municipal - VISA-SSA, bem como, atores do quadro da SEMOP; e Grupo 2, com representantes de associações ou sindicatos dos vendedores de comida de rua do município.

Para a realização das entrevistas nas instituições, encaminhou-se carta, abordando a relevância da pesquisa, seus objetivos e a necessidade da coleta de dados, para a qual se solicitou a indicação de atores envolvidos com a regulação do segmento e que demonstrassem interesse pelo estudo. No caso da ANVISA, apesar do encaminhamento formal, não foi possível a participação dos atores, devido a dificuldades ocorridas nos protocolos internos, inviabilizando a realização do trabalho, dentro do período esperado.

Para identificação dos representantes de associações e sindicatos de comida de rua, procedeu-se busca *online*, utilizando-se as seguintes palavras-chaves: “associação” ou “sindicato” de “vendedores ambulantes”, “comércio informal” e “comida de rua”. Foram identificadas sete organizações: 1) Associação das Baianas de Acarajé e Vendedoras de Mingau (ABAM); 2) Associação dos Feirantes e Ambulantes de Salvador e Região Metropolitana (ASFAERP); 3) Associação Integrada de Vendedores Ambulantes e Feirantes de Salvador (ASSIDIVAM); 4) Associação dos Trabalhadores Ambulantes do Sistema *Ferry Boat* (ATAFESB); 5) Associação Baiana de *Food Truck*

e de Comida de Rua (AFOODTRUCK); 6) Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Ambulantes da Cidade de Salvador (SINDIFEIRA); e 7) Sindicato dos Vendedores Ambulantes da Cidade de Salvador (SIDVAN). Nesse contexto, as organizações foram contatadas, inicialmente, por telefone, para explicação sobre a pesquisa, seus objetivos e a apresentação de convite para o estudo, no qual participaram o presidente ou o responsável pelas organizações.

A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas, seguindo roteiros de pergunta, elaborados com base em pesquisa documental, revisão de literatura e estudo na área (PILL, 2011). Para ambos os grupos, as perguntas incluíram percepções sobre a regulação, conforme modelo de análise apresentado no Quadro 1:

Quadro 1 – Modelo de análise para a percepção da regulação da comida de rua, junto a reguladores e regulados, em Salvador-BA, 2016.

CONCEITO	REGULAÇÃO DA COMIDA DE RUA				
DIMENSÃO	Importância da comida de rua	Estabelecimento de atividades regulatórias e sua implementação	Riscos sanitários associados à atividade	Qualificação do segmento	Participação social na elaboração das normas e atuação das organizações representantes
INDICADOR	-Percepção e entendimento do segmento	-Órgãos responsáveis -Abrangência das ações -Articulações governamentais -Regulamentação -Formulação política e iniciativas -Requisitos de licenciamento	-Riscos sanitários associados aos alimentos -Riscos sanitários associados ao ambiente urbano -Riscos associados aos trabalhadores / trabalho	-Percepção da qualificação do segmento pelos atores regulados e reguladores	-Conhecimento de organizações pelos atores reguladores -Possibilidade ou existência de participação do segmento na formulação de normas -Desafios e avanços enfrentados pelas organizações

Os roteiros de entrevista foram pré-testados, junto a atores dos dois Grupos, a fim de possibilitar ajustes. As entrevistas ocorreram em local indicado pelos entrevistados, em geral, no ambiente de trabalho, sendo gravadas em equipamento digital SONY, modelo ICD-PX312, e, posteriormente, transcritas.

Os conteúdos principais das transcrições compuseram matrizes de análise (Apêndices 3, 4 e 5), para fins de sistematização do trabalho e comparação das

tipologias de percepções dos participantes (BARDIN, 2010; BAUER e GASKELL, 2013). As narrativas das diferentes categorias foram identificadas com letras, sendo: V, para atores do sistema de Vigilância Sanitária (SIS-VISA); S, para atores da SEMOP; e R, para representantes de organizações sociais dos vendedores de comida de rua.

Atendendo requisitos da Resolução n° 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2012a), esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola de Nutrição, Universidade Federal da Bahia (Parecer n° 1.343.430). O trabalho de campo foi conduzido entre fevereiro e julho de 2016.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No total, realizaram-se dezessete entrevistas, sendo doze atores do Grupo 1 e cinco do Grupo 2. No Grupo 1, participaram seis atores da SEMOP e seis do SIS-VISA - um deles pertencia simultaneamente à DIVISA e à VISA-SSA. Do Grupo 2, dois atores não participaram das entrevistas, sendo as justificativas: reforma administrativa da associação e a não disponibilidade de tempo.

As características dos entrevistados são apresentadas na Tabela 1, notando-se maioria com idade superior a 35 anos, com predominância do gênero feminino no SIS-VISA, masculino na SEMOP e distribuição mais balanceada entre os representantes das organizações. Os atores da gestão pública, em sua quase totalidade, tinham nível superior, enquanto, entre os representantes, verificou-se maioria com nível médio completo. A maior parte dos entrevistados tinha mais de 10 anos de experiência.

Tabela 1. Características dos atores reguladores e regulados, por origem do trabalho. Salvador-BA, 2016.

Origem	SIS-VISA	SEMOP	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
Gênero (n/%)			
Masculino / Feminino	0 (0,0) / 6 (100,0)	5 (80,0)/ 1 (20,0)	3 (60) / 2 (40,0)
Idade (anos)			
Média (amplitude)	47(40-50)	44(37-53)	51(41-59)
Escolaridade (n/ %)			
Nível médio	---	1 (20)	2 (40)
Nível Superior incompleto	---	---	2 (40)
Nível Superior completo	6 (100)	5 (80)	1 (20)
Tempo de Exercício (anos)			
Média (amplitude)	17 (10 – 27)	14 (10 – 18)	9 (1 – 20)

Os resultados das entrevistas são apresentados seguindo-se uma estrutura em tópicos, nos quais busca-se descrever, comparar e discutir os achados.

3.1. Percepções sobre o conhecimento e a importância da comida de rua

A maioria dos entrevistados do setor regulador informou que “viam” o segmento como uma fonte de renda para os trabalhadores, todavia, expressou preocupação quanto à fiscalização, direcionada primordialmente em organizar o uso do espaço público. Para os atores do SIS-VISA, esta preocupação foi acrescida da percepção da incipiência das atividades de regulação, para orientar e organizar o segmento, e quanto à questão sanitária:

“Um segmento importante (...) mas ainda necessitando de muitos ajustes,... uma reorganização, de melhorias de ambas as partes,... para o próprio comerciante, como também a questão do Estado (...)” (V2).

“eu vejo um segmento (...) promissor, porém um tanto trabalhoso, por que lidar com o ser humano não é fácil, é difícil, até para cumprimento de ordem, cumprimento de regulamento (...)” (S2).

“... essa importância tem crescido... dos Food Trucks (...) hoje a comida de rua pegou uma abrangência maior, sem regulamentação, sem uma orientação

prévia e se trouxe para rua produtos muito mais difíceis de controle, de maior risco (...) com conteúdos bem perecíveis, com o clima, com nossa temperatura, nossas condições, sem água (...) ela hoje precisa ser olhada com bem mais ênfase pela vigilância sanitária.” (V1).

Paralelamente, grande parte dos entrevistados evidenciou que comida de rua exercia um importante papel, sobretudo para o público que não dispunha de tempo e recursos para frequentar estabelecimentos formais. Outros atores acrescentaram o papel cultural, ressaltando aspectos da identidade local, a exemplo das comidas afro-baianas: *“(...) retrata os saberes mesmo da população, retrata a interação da população com o seu ambiente de convívio (...)” (V1).*

Para os regulados, prevaleceu a percepção de uma comida rápida, consumida na rua, sendo preparada em casa e ou em pontos fixos: *“(...) é quando você tem uma comida rápida (...) ou um beiju, ou uma merenda (...) pode ser um prato ou alguma coisa, mas que você coma em pé e na rua mesmo, ao ar livre, no sol ou na chuva (...)” (R1).*

Para estes entrevistados, ainda, foi enfatizado o atendimento de consumidores em maior vulnerabilidade social e a oportunidade de trabalho: *“(...) a questão do desemprego (...) normalmente as pessoas que não conseguem trabalhar de carteira assinada (...) então, vai ser dona de seu próprio negócio (...)” (R2).*

As respostas obtidas, explicitando a contribuição do segmento para a geração de trabalho, renda, suprimento alimentar urbano e preservação da cultura, mostram inteira concordância com a literatura específica da área (BEZERRA, MANSCUS e HEITZ, 2014; CARDOSO, COMPANION e MARRAS, 2014). Lucan et al. (2013) e Pill (2011), com estudos nos Estados Unidos e no Vietnã, reafirmam o estabelecimento deste setor associado ao processo de urbanização, que vem ocorrendo em diversos países, constituindo uma atividade com relevância social e econômica, nas grandes cidades. No Brasil, a literatura sobre a comida de rua revela contribuição fundamental na renda de famílias em situação de desemprego (CARDOSO, SANTOS e SILVA, 2009; SANTOS, 2011).

Na perspectiva dos consumidores, ainda, o setor tem se revelado parte inseparável da vida urbana, atendendo tanto às necessidades nutricionais quanto preservando a cultura alimentar. Um estudo de revisão sobre a contribuição nutricional da comida de rua, em países em desenvolvimento, reforça a importância do segmento no suprimento de valores significativos de carboidratos, gorduras e proteínas, conquanto destaque a preocupação com a qualidade dos nutrientes e a sua associação com a obesidade e doenças crônicas não transmissíveis (STEYN et al., 2014).

Alguns entrevistados do SIS-VISA, todavia, destacaram a segregação que o segmento sofria, dada a falta de regulação - a invisibilidade. Que apenas ganhava evidência nos eventos, o que não correspondia ao cotidiano, quando a comida de rua constituía parte da cadeia alimentar urbana. Que, apesar de movimentar a economia, o setor permaneceu por longo período, sem qualquer tipo de regulação: “(...) *não dá para você fechar o olho e dizer que ele não existe (...) só por que você acha que ele não é bonito*” (V4).

Essa invisibilidade, revelada pelo descaso da regulação para uma atividade no circuito inferior da economia, traduz também uma marginalização pelo poder público. Segundo Leal (2013), o segmento ainda não tem a devida atenção pelos órgãos sanitários brasileiros, apesar da sua importância. Para os trabalhadores envolvidos, a invisibilidade desdobra-se em desvantagens, incluindo a perda de direitos de proteção social, segurança do trabalhador, ações de combate ao trabalho infantil, dentre outros direitos básicos (CARDOSO, COMPANION e MARRAS, 2014).

3.2. Percepções sobre a regulação

Quanto à **responsabilidade pela regulação da comida de rua**, tanto os atores das instituições reguladoras quanto os representantes do segmento, em unanimidade, viam dois órgãos como responsáveis: a SEMOP, na organização do espaço público, e a VISA-SSA, no que concerne aos alimentos. Para casos específicos, como a atividade de *Food Trucks*, foram citados outros órgãos: a Superintendência de Trânsito de Salvador (TRANSALVADOR) ou Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), requerendo autorizações para o veículo e para estacionamento; a Secretaria Municipal de

Urbanismo (SUCOM), no caso de envolver som e/ou publicidade; e, ainda, a Secretaria Cidade Sustentável (SECIS), responsável pelo meio ambiente.

“(...) a SEMOP, porque quem direciona espaço para licenciar, no caso, o espaço de rua (...). Como também se trata de alimento de rua, entra a Vigilância Sanitária (...) para a pessoa estar apta para trabalhar com alimento (...)” (R5).

Um dos entrevistados do SIS-VISA destacou que essa responsabilidade poderia, ainda, ser compartilhada, com outras instituições, como a DIVISA, Secretaria de Combate à Pobreza, e órgãos de fomento voltados à melhoria das condições de funcionamento do segmento. Porém, alguns entrevistados declararam dificuldades na regulação, considerando sugestões para enfrentá-las:

“(...) eu acho que a Vigilância poderia ter esse setor, de ter só as autorizações especiais, como outras de inspeções, monitoramento; como a própria secretaria de Serviços Públicos deveria ter um representante da saúde para acompanhar esses processos” (V5).

Nesse sentido, as respostas obtidas, com a indicação da SEMOP e da VISA-SSA encontram respaldo no Código de Polícia Administrativa (CPA) do Município de Salvador, e no Código Municipal de Saúde (CMS), salientando-se que, para ambos é concedido o poder de polícia administrativa, no exercício das funções (SALVADOR, 1999a; SALVADOR, 1999b). Pontua-se, contudo, que esta visão não encontra reflexos na realidade do município, posto que a atuação recai majoritariamente sobre a SEMOP, restringindo as ações da VISA-SSA, no âmbito da saúde (LEAL, 2013). Vale ressaltar o fato dos atores regulados reconhecerem a competência dos órgãos e a necessidade de regulação, para melhor funcionamento do comércio.

Em adição, dada às diversas dimensões da atividade de comida de rua, explicita-se uma clara demanda de ações regulatórias em sistemas intersetoriais, e entre os três distintos níveis de governo, com vistas a trazer sustentabilidade ao segmento. Cortese et al. (2015), ao investigar a comida de rua em Florianópolis-SC, reforçam a necessidade de regulação no nível local e nacional, enquanto Leal (2013), em Salvador-BA, aborda a necessidade de um compartilhamento de responsabilidades entre instâncias e setores que

se relacionem com o segmento - assim, propõe o estabelecimento de uma rede solidária, envolvendo trabalhadores e poder público.

Em relação à **abrangência das ações de regulação**, alguns atores da SEMOP interpretaram o termo abrangência como sendo a gama de órgãos relacionados ao segmento, a fim de fiscalizá-lo. Um ator destacou que “as ações” poderiam ser “mais abrangentes” e enfatizou, ainda, a nova legislação dos *food trucks*, como um marco na ampliação da abrangência das ações regulatórias: “... *vai ser um marco inicial, provavelmente, de uma parceria entre a Vigilância Sanitária e a SEMOP. Em função dos Food Trucks, passaríamos a ramificar em outras áreas (...)*” (S3).

Para a maioria dos atores do SIS-VISA, a abrangência envolvia todas as ações voltadas para o segmento, compreendo a complexidade destas, posto que a atividade é integrada por diferentes categorias de alimentos e bebidas, estruturas de comercialização e atores, devendo, assim, ser analisados diferentemente.

Pelas respostas, observam-se diferenças na interpretação quanto à abrangência das ações, registrando-se uma visão mais limitada pelos atores da SEMOP e uma visão mais larga pelo SIS-VISA, o que mostra maior alinhamento desta à realidade do segmento, atenta às suas diversas dimensões, demandando uma atuação ampla pelo poder público. Nessa direção, a organização do trabalho em rede reportado por Leal (2013), descreve uma abrangência de ações e envolvimento de instituições como forma de dar suporte à organização do setor.

Para os regulados, que foram questionados sobre a suficiência das **normas criadas para o segmento**, verificou-se, em grande parte, desconhecimento das normas estabelecidas, com exceção dos representantes da ABAM e da AFOODTRUCK, posto que os demais representavam categorias diversas que trabalhavam no espaço público. Contudo, alguns demonstraram descontentamento pela falta de contextualização das normas. Apenas um representante mencionou a insuficiência das normas, associada a falhas na fiscalização, que, por vezes, se tornava permissiva: “*Eu acho que deveriam ser normas duríssimas onde teria que ser cumprido esse regulamento não adianta você ditar normas e não fiscalizar*” (R3, grifo nosso).

Nesse sentido, nota-se que as normas estabelecidas se mostraram “distantes” da realidade local. No caso da RDC nº 218/2005, que procede do nível federal, Cardoso, Santos e Silva (2009) pontuam que, tanto a pressão sobre os órgãos oficiais de saúde quanto a insuficiência de informações, resultaram na obtenção de um conteúdo normativo restrito, não condizente com a operacionalidade do setor, no país. Lacunas normativas foram também reportadas por Cortese et al. (2015), que destacam insuficiências em países desenvolvidos.

Adicionalmente, tem constituído fato que, mesmo quando há regulamentação para segurança de alimentos, a fiscalização de seu cumprimento se depara com dificuldades de controle, pela grande quantidade e mobilidade de vendedores (OMS, 2010), ou, ainda, é frequente o caso de países com regulamentos para todos os tipos de alimentos, mas nenhum específico para a comida de rua (JOHNSON e YAWSON, 2000; CORTESE et al., 2015)

Entre as diretrizes para promover a gestão integrada do comércio de alimentos de rua, é essencial que haja uma boa coordenação entre as autoridades de saúde pública, polícia e administração local (FAO, 1995). Ainda, recomenda-se a criação de um grupo ou unidade para trabalhar com o setor informal.

No que se refere ao conhecimento de **especificidades da regulação na cidade**, as falas dos atores da SEMOP apontaram o Decreto nº 26.849/15 (“Lei de *Food Trucks*”), atrelando conhecimentos sobre movimentos em São Paulo, e seus desdobramentos na regulamentação em Salvador. Contudo, a maioria não sabia expressar detalhes quanto à aplicabilidade da norma naquela capital. Apenas um entrevistado mencionou particularidades do comércio nos municípios de Aracaju, Lauro de Freitas e Camaçari.

Dentre os atores do SIS-VISA, alguns evidenciaram uma maior compreensão diante da especificidade da regulação da comida de rua em Salvador e em outros municípios, além das diferentes modalidades e período de comercialização. Foram citadas legislações de São Paulo, do Pará, e de Curitiba. Um dos entrevistados afirmou que, no âmbito nacional, as vigilâncias do Sul estavam mais avançadas quanto à

elaboração de normas específicas, enquanto no estado da Bahia, mesmo Salvador, esta regulamentação continuava incipiente.

Quanto à **articulação entre os órgãos**, foi consenso para o conjunto de entrevistados das instituições reguladoras a ausência desta. Consideraram que, embora prevista nos documentos, na prática não acontecia, salvo sob alguma determinação. Outro ator pontuou que nem mesmo seria possível avaliar a articulação, dado que o Decreto de *Food truck* ainda não estava em prática.

“Não tem como avaliar isso, se não iniciou ainda, porque precisa a comissão ser nomeada (...) o fiscal da SEMOP, por exemplo, não tem essa competência legal de dizer que aquele alimento é estragado ou não (...) é uma competência que envolve mais o conhecimento técnico da vigilância sanitária (...) e também por conta disso também surgiu a necessidade de se elaborar uma legislação mais específica (...)” (S5).

Alguns atores do SIS-VISA consideraram que as ações eram mais articuladas em momentos pontuais, como Carnaval e festas populares. Como exemplo, um entrevistado valorizou uma experiência exitosa de articulação entre VISA e SEMOP, no São João, no Pelourinho, no qual a solicitação de permissão dependeu da autorização de ambos os órgãos. Por outro lado, outro entrevistado referiu a falta de articulação intrainstitucional, em virtude da SMS ser dividida em Distritos Sanitários (DS):

“A saúde é dividida em Distritos, mas as outras Secretarias não (...) a SEMOP não é... se a reunião fosse sobre uma feira que acontece na Liberdade, é com o pessoal do Distrito da Liberdade. Eu não vou, por que sou do Distrito xxxxx (...)” (V2).

Em um contexto de descentralização, a SMS é organizada administrativamente em 12 DS (SALVADOR, 2014) que, contudo, carecem de uma melhor comunicação e diálogo entre si, refletindo um problema de gestão da VISA-SSA, bem como pouca qualificação específica, ao não estabelecer uma equipe própria para lidar com as demandas do segmento.

Os achados evidenciaram ainda uma preocupação com o estabelecimento de normas, como fator crucial na promoção da articulação. Leal (2013), por sua vez, explicita que, no caso de Salvador-BA, a elaboração de leis e normas por si, não

assegura o gerenciamento do segmento, sendo a falta de articulação resultante da fragmentação das políticas do município, que restringem suas ações e a integração necessária.

Ressalta-se que nenhum dos entrevistados mencionou a Rede Gerenciamento de Comida de Rua (RCDR), uma estratégia que atuou entre 2008 e 2011, e propunha essa articulação entre diversos órgãos e instituições, com destaque para o resgate da responsabilidade pública. Nesse sentido, buscava-se promover melhorias nas condições de funcionamento desse comércio, dignificar o trabalho e proteger a saúde da população. Este processo, entretanto, apresentou descontinuidade, por mudanças na gestão municipal (LEAL, 2013). Assim, pode-se inferir que a maioria dos participantes considerou a articulação mais voltada às ações externas, esquecendo-se do estabelecimento prévio de um arcabouço administrativo intersetorial para regulação do segmento.

Na perspectiva dos regulados, tanto o trabalho da **SEMOP quanto o da VISA-SSA**, envolviam grande complexidade, limitando ações, havendo maior atuação em eventos de massa. Paralelamente, as respostas, expressaram a dicotomia de responsabilidades entre os órgãos e descontinuidades. Como exemplo, um entrevistado enfatizou não ser papel da SEMOP “*fiscalizar alimentos*”, enquanto outro mencionou a interrupção de trabalhos no órgão, entre as gestões:

“(...) no tempo que era o outro secretário (...) nós conseguimos assinar um termo de parceria entre a ABAM e a SEMOP. (...) que era uma cláusula de parceria, questão de benefício para as baianas, sair para fiscalizar juntamente (...) esse termo de intenções hoje ele está obsoleto (...). Ele não está sendo levado adiante com essa nova gestão (...)” (R2).

No que concerne à VISA-SSA, a maioria dos representantes expressou insatisfação com a atuação do órgão, devido à ausência de fiscalização, com ações prioritariamente voltadas para o segmento formal e em eventos: “*A Vigilância Sanitária, infelizmente, eu tenho que dizer que de 1 a 10, eu vou ter que dar a nota 3 (...) não vejo eles atuando na área informal(...) eles só atuam (...) em festas, festa de visibilidade grande (...)*” (R4). Diferentemente, apenas um entrevistado mencionou mudanças de

postura da VISA, ao longo do tempo, de uma ação punitiva para uma educativa, a fim de orientar o segmento.

As respostas confirmam a percepção da complexidade de ação dos dois órgãos, concorrendo para uma atenção menor para o segmento, o que é agravado, tanto pelas discontinuidades de gestão política quanto pela menor atuação da VISA-SSA. Nesse sentido, em geral, observa-se a falta da inclusão política do segmento junto aos órgãos, sendo a atenção dirigida apenas nos eventos de massa. Ao mesmo tempo, revela limitações do SIS-VISA na implementação RDC n° 49/13 (BRASIL, 2013) para regular o segmento informal, bem como, problemas na gestão da VISA/SSA.

Segundo Costa (2009), é grande a complexidade das ações de vigilância sanitária, a fim de proteger as necessidades fundamentais da população. Assim, talvez, se explique o fato que, em geral, haja maior foco aos eventos de massa, que requerem maior atenção e controle, pelo SIS-VISA, desconsiderando o cotidiano do comércio informal.

Por outro lado, é importante salientar a tendência de mudança nas práticas da Vigilância Sanitária, para um trabalho mais educativo, junto ao segmento, uma vez que este contribui positivamente para o funcionamento das cidades. Como exemplo, Soto et al. (2008) descrevem experiência de formação para ambulantes, organizada pela Vigilância Sanitária, em Ibiúna-SP, observando melhorias significativas nas condições higiênico-sanitárias da atividade, após o curso.

Na questão específica para os atores reguladores, sobre **a existência de políticas públicas** voltadas para o segmento, a maioria dos entrevistados da SEMOP considerou predominantemente os novos regulamentos, como a legislação de *Food trucks*, e apontou a necessidade de uma política específica. Apenas um ator, antigo na instituição, afirmou não conhecer nenhuma política.

Entre atores do SIS-VISA, por sua vez, foi consenso não haver política pública, além das regulamentações estabelecidas, que consideraram decorrer de pressões, necessidades, ou mesmo quando a instância era chamada para “*apagar incêndios*”. Para um dos entrevistados, ainda, havia a necessidade do trabalho integrado entre os níveis

municipal e estadual, visando à formulação política, sugerindo também outras iniciativas e a oportunidade da política nacional de inclusão social produtiva.

Pelas respostas, constata-se uma compreensão de política de forma mais restrita pelos atores da SEMOP, dada a menção apenas aos regulamentos, em comparação à dos entrevistados do SIS-VISA, que afirmaram categoricamente a inexistência de uma política para o segmento. Nessa direção, Cardoso, Santos e Silva (2009) pontuam que o fenômeno da comida de rua deveria ser previamente reconhecido pelas autoridades governamentais e, posteriormente, contemplado no estabelecimento de políticas em nível central e articulado entre as esferas administrativas, proporcionando ações contínuas e mais coerentes, além da redução de medidas repressivas sobre os vendedores.

Quanto ao **conhecimento de alguma iniciativa proposta para a gestão do segmento em Salvador**, grande parte dos atores do SIS-VISA mencionou a estratégia da RCDR, destacando o desejo de um dos entrevistados, para que essa estratégia retornasse. A maioria dos atores da SEMOP e dos representantes regulados afirmou desconhecer qualquer proposta, excetuando-se os componentes que participaram da RCDR. Entre os regulados, por sua vez, alguns demonstraram satisfação pela oferta de cursos, pelo município, e insatisfação quanto à Lei nº 8.900/2015 - *Food Trucks* (SALVADOR, 2015a), visto que era excludente com os demais vendedores do segmento.

Os achados revelam a falta de sintonia entre os órgãos e os representantes regulados, no que tange às iniciativas para apoio na regulação e gestão do segmento, excetuando a grande maioria dos atores do SIS-VISA, que apontaram a experiência da RCDR. A menção de curso ou da natureza excludente da Lei nº 8.900/2015, neste caso, evidencia o desconhecimento e distanciamento dos representantes do segmento, nas ações dos órgãos públicos. Como exemplo, quando da realização da primeira audiência pública municipal para regulamentação da atividade, participaram apenas a ABAM e a AFOODTRUCK, faltando demais representantes - Figura 1 (SALVADOR, 2015c).

Quanto aos **requisitos para autorização de funcionamento**, entrevistados reguladores indicaram diversos documentos: identidade e Cadastro de Pessoa Física, comprovante de residência, certidão negativa mobiliária e atestado de saúde

ocupacional (ASO), observando-se ressalvas: “... *para quem trabalha com alimentos, é solicitado, no próprio processo de licenciamento, um atestado de saúde ocupacional, que é, a meu ver, muito precário (...)*” (S3).

Em adição, um dos atores da SEMOP mencionou a necessidade de apresentação de croqui do local pleiteado e do Documento de Arrecadação Municipal (DAM), enquanto outros citaram requisitos do Decreto n° 26.849/15 de *Food Trucks* (SALVADOR, 2015b), que previa análise pela TRANSALVADOR, pela VISA, e pela SEMOP, para emissão da licença.

Figura 1 - Audiência pública para regulamentação da comida de rua em Salvador-Ba. Centro de Cultura da Câmara Municipal de Salvador, 19 de junho de 2015.



Fonte: (SALVADOR, 2015c).

Na esfera da VISA, um participante destacou o Código Municipal de Saúde, que prevê uma Autorização Especial para início das atividades, mas que, no cotidiano, não acontecia: “(...) *nosso código também contempla, que você tenha que ter uma **autorização especial** (...). Eu só vejo essa autorização em emissão em momentos especiais, (...) essas que a gente fez no carnaval (...)*” (V4, **grifo nosso**). Outro, ao mesmo tempo, reforçou a responsabilidade de autorização pela SEMOP, enquanto a ação de VISA se direcionava para o risco sanitário.

Entre os regulados, também ficou evidente que os requisitos constituíam um conjunto de documentos, que variava conforme a natureza das atividades - comércio ambulante, *Food Truck*, ou acarajé. Para as “baianas de acarajé”, foram pontuados

requisitos específicos, como exemplo, foto em trajes típicos. Entretanto, foi fato que alguns representantes desconheciam, na prática, os requisitos de licenciamento, para diferentes categorias de comida de rua.

Assim, para maioria dos entrevistados, evidenciou-se uma extensa lista de documentos para a autorização. Todavia, dado que, na prática, a autorização é concedida pela SEMOP, reafirma-se a falta de articulação entre os órgãos, para harmonizar e simplificar os requisitos para permissão do trabalho.

Em Florianópolis-SC, estudos revelaram o não atendimento de requisitos por vendedores de alimentos de rua - ausência de ASO e não realização de curso de manipulação de alimentos, embora obrigatórios para obtenção da licença, sendo a atividade também regulada por órgão não atrelado à saúde (WORSMBECKER, 2012; CORTESE et al., 2015). Para os autores, a falta de diálogo entre as instâncias favorecia dificuldades na fiscalização dos requisitos de licenciamento.

Segundo a OMS (WHO, 1996) e a FAO (2009), o excesso de categorizações para a atividade dificulta o estabelecimento de requisitos de autorização. Portanto, o reconhecimento destas atividades como uma única categoria – comida de rua – poderia contribuir para a elaboração de normas e requisitos mais completos, não fragmentados e mais condizentes com a realidade do segmento.

Considerando **os encaminhamentos para obtenção do ASO**, todos os entrevistados relataram que os trabalhadores eram os responsáveis pelo exame. Contudo, um entrevistado SIS-VISA e um dos representantes teceram críticas ao processo, que resultava na obtenção de um atestado não fidedigno à verdadeira condição de saúde do trabalhador:

“A pessoa faz por livre e espontânea vontade... muitas vezes nem fazem (...) conseguem através de um médico que conhece, deu o “ok” e foi! (...) eles não cobram isso não, e é um erro! (...) aí deveria ter a Vigilância Sanitária, colocando até uma certa imposição, (...)”(R4).

Entretanto, um entrevistado SIS-VISA pontuou restrições ao papel da VISA, no atendimento deste protocolo (ASO), devido à impossibilidade de, como instância fiscalizadora, indicar clínicas para realizar serviços que são objeto de fiscalização.

Outro ator do sistema, ainda, enfatizou que a atribuição do órgão se voltava à saúde da população, que o ASO era estabelecido pelo Ministério do Trabalho, responsabilidade do empregador, visando proteger o trabalhador e não o alimento. Salientou a não disponibilidade de médico do trabalho e a inexistência de atribuições, pelo município, na atenção à saúde do trabalhador informal.

Nesse âmbito, cabe considerar que o ASO também é mencionado no Código de Polícia Administrativa do Município de Salvador (SALVADOR, 1999a), embora não constem especificidades para as diferentes categorias de trabalhadores da rua. Em adição, contrasta a desconsideração quanto à saúde dos trabalhadores informais, declarada pelo entrevistado SIS-VISA. Embora a Norma Regulamentadora NR 7, do Ministério do Trabalho, estabeleça o ASO para o trabalho formal, avalia-se não haver justificativa para omissão de órgãos de saúde para a informalidade. Esta responsabilidade, inclusive, está respaldada na Política de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora (BRASIL, 2012b), e poderia ser solucionada via parceria entre a SEMOP e órgão(s) da SMS, através Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), com credenciamento de unidades aptas para avaliar a saúde do trabalhador.

Balista (2013), em estudo realizado no Sistema Único de Saúde de Campinas-SP, identificou como um dos possíveis impeditivos da busca da rede pelos trabalhadores informais, a dificuldade de um olhar mais amplo e generoso para o setor, evidenciando que não eram desenvolvidas ações específicas de vigilância em saúde para esse grupo, estando restritas à educação em saúde. Leal (2013), ainda, reforça que a responsabilidade da saúde do trabalhador deve ser compartilhada, considerando o conceito de risco, de modo a promover ações articuladas em Vigilância em Saúde do Trabalhador.

3.3. Percepção sobre comida de rua e riscos à saúde

Na abordagem sobre **riscos associados aos alimentos**, os entrevistados do setor regulador referiram riscos inerentes à atividade, como os locais de guarda - galpões e depósitos, infestados de insetos ou baratas, bem como a perecibilidade de alguns alimentos, como maionese e presunto, e riscos de contaminações durante o acondicionamento. Outras preocupações incluíram: riscos químicos, oriundos de

bebidas alcoólicas; riscos físicos, decorrentes da manipulação inadequada, posto que muitos vendedores costumam transferir suas práticas domésticas para a rua; e o controle de temperatura para conservação dos alimentos comercializados.

Para os representantes regulados, foram levantadas questões quanto à exposição dos alimentos à “sujeira” da rua, à procedência dos alimentos e à higiene pessoal e de utensílios.

Como se nota, as narrativas reforçam a atividade envolvendo diversos riscos de contaminação, o que tem sido amplamente descrito na literatura (FAO, 2009a; SANTOS, 2011; CORTESE et al., 2015). Quanto aos locais de guarda, Bouças (2015) reporta, em Salvador-BA, ser comum o pernoite das estruturas em galpões e depósitos, em precária condição de higiene. Leal (2013) relata a “guarda” de estruturas de venda na rua, cobertas com plásticos, o que contraria recomendações, para evitar a contaminação dos alimentos (FAO/WHO, 2001).

No quesito **dos riscos relacionados aos trabalhadores**, os entrevistados do SIS-VISA responderam mais amplamente, considerando: aspectos referentes à seguridade social, visto que muitos trabalhadores estavam excluídos deste sistema; a exposição a ambientes insalubres, ao sol, ao calor, sem drenagem adequada de águas pluviais; e os riscos de acidentes de trabalho, por se instalarem em estruturas susceptíveis a acidentes, incluindo atropelamentos. Os atores da SEMOP, além de sinalizarem os riscos de acidentes, pelo não cumprimento de normas de segurança, enfatizaram a questão da violência urbana - externa e entre os próprios trabalhadores.

Para os representantes, além das condições adversas do trabalho em ambiente externo, foram pontuadas as doenças ocupacionais:

“(...) nossas baianas têm problemas de rins (...) ficam sentadas por muito tempo, sem ir ao banheiro, fazer xixi (...) têm problemas ergonômicos... eu estou com dois tendões arrebitados, que é de bater a massa (...); o azeite, a fumaça do azeite dá sérios problemas de visão (...)” (R2).

Outros referiram o desgaste psicológico, próprio do trabalho na rua, posto não disporem de uma licença definitiva. Assim, o trabalhador convivia com o risco de estar mudando, sem obter um espaço fixo para o trabalho:

“(...) quem trabalha na rua não tem a garantia que toda a vida vai estar ali, com seu espaço garantido - é logradouro público. (...) é uma permissão, não é uma possessão (...) ele sabe que, mais cedo ou mais tarde... o poder público muda (...)” (R5).

Pelos resultados, observa-se uma visão mais ampla de riscos entre os atores do SIS-VISA, que contemplam desde aspectos laborais até os sociais. Na prática do trabalho informal, contudo, tem prevalecido um modelo de remediação dos danos à saúde, ao invés da prevenção, o que favorece sobrecargas na rede de atenção. Além disso, destaca-se a menção da insegurança (a preocupação) para exercício do trabalho pelos representantes, o que implica diretamente na sobrevivência dos vendedores e de suas famílias.

Os relatos corroboram com achados de Leal (2013), em Salvador-BA, que descreveu trabalhadores do segmento expostos ao sol e a poluentes ambientais, com trabalho em pé ou ainda sentados, em assentos muitas vezes improvisados, com jornada de trabalho geralmente extensa. As instalações para o trabalho eram precárias, verificando-se exposição dos trabalhadores a águas paradas e contaminadas, aos resíduos, dentre outros, e à violência urbana.

Andrade (2014), ao analisar territórios de trabalho informal em Recife-PE, verificou a postura repressiva e antidemocrática do Estado, com ações que provocavam entendimentos unilaterais e pejorativos, com agressões e apreensões de mercadorias, caracterizando o espaço público como inapropriado para a atividade. Dada a situação, o pesquisador pontua a necessidade de busca da legitimidade do trabalho, pela participação ativa da sociedade, visando promover maior ponderação entre o Estado e o setor.

Considera-se ainda um problema para os trabalhadores informais, o pouco acesso a direitos de proteção social, como auxílios maternidade e doença, aposentadoria por idade ou invalidez, pensão à família, em caso de morte, dentre outros, posto que são concedidos mediante contribuição previdenciária. Neste caso, os vendedores só têm acesso a esses benefícios, caso contribuam como autônomos ou, ainda, como MEI.

Quanto aos riscos associados ao **ambiente urbano**, alguns atores da SEMOP citaram, principalmente, aqueles relacionados ao descarte inadequado de resíduos, a exemplo, do azeite de dendê, por baianas de acarajé. Porém, um dos entrevistados mencionou a inexistência de riscos, ao considerar que a normatização da atividade dos *Food Trucks*, ao exigir todo um processo de vistoria, seria suficiente para prevenir qualquer risco iminente.

Por outro lado, atores do SIS-VISA expressaram preocupações quanto ao espaço público, às condições precárias dos locais, à ausência de instalações sanitárias e à geração de resíduos, sem condições de acondicionamento, o que também foi relatado pelos representantes regulados, além da falta de água para a manipulação de alimentos: “(...) *mas a parte de água é complicado, isso é mais um dos fatores que a prefeitura deveria ter uma sensibilidade (...)*” (R4).

“(...) descarte do lixo é uma coisa que teria que (...) ser cobrado (...) às vezes o ente público cobra, mas (...) não coloca recipiente para que aquela pessoa descarte o lixo. (...) o acúmulo do lixo ali, vai prejudicar o ambiente (...) a pessoa (...) e a própria alimentação” (R3).

As narrativas reforçam achados de Santos (2011) e de Leal (2013) que descrevem adversidades ao comércio da comida de rua, em Salvador. Os estudos revelaram uma infraestrutura urbana precária, com ruas e pavimentos sem manutenção, problemas nas calçadas e deficiência no sistema de limpeza e de drenagem de águas urbanas. Em muitos pontos de venda, não havia água, sendo ainda responsabilidade dos vendedores solicitar as instalações para o suprimento de energia elétrica. Nesse contexto, observa-se a incipiente preocupação da Administração Municipal com os riscos ambientais, com transferência de responsabilidades para os trabalhadores.

Para Bouças (2015), mesmo quando há planejamento municipal para organização dos trabalhadores nos espaços públicos, faltam diagnósticos para subsidiar o planejamento, sendo os projetos deficientes em oferecer condições de ambiência e de trabalho necessárias às diversas modalidades de trabalhadores. Deste modo, conformam-se espaços densamente ocupados, deficientes em conforto térmico e em instalações sanitárias e elétricas, comprometendo o trabalho e a saúde dos envolvidos. Especificamente no campo da comida de rua, embora exista uma gama considerável de

estudos acadêmicos, nota-se ainda pouco interesse por parte do setor público para a criação e execução de projetos para promover a sustentabilidade do segmento.

3.4. Percepções sobre a qualificação do segmento

Neste tópico, os atores da SEMOP salientaram que a atividade estava “*mais profissional*”. Abordaram que, embora existissem parcerias públicas e privadas para fornecer cursos, estes não ocorriam regularmente, e a sua realização dependia do interesse dos trabalhadores. Outros, contudo, mencionaram que a qualificação não era uma exigência para o licenciamento, sendo obrigatoriedade somente no Carnaval - conquanto a legislação atual preconize esta formação (observação nossa).

Os atores do SIS-VISA consideraram a qualificação insuficiente, acontecendo apenas nas festas populares: “*Quase não existe (...) a SEMOP só aceita liberar se eles tiverem com esse curso, mas o universo do carnaval é uma coisa (...) e os outros 358 dias do ano? Como é que esse segmento fica?*” (V3). Outras respostas consideraram: a necessidade da qualificação acontecer em educação continuada; o fato de atender determinados segmentos, a exemplo as baianas, ficando outros grupos excluídos; e a falta de apoio da DIVISA aos municípios, principalmente de Salvador.

A maioria dos representantes dos regulados considerou a qualificação do segmento importante e que vinha ocorrendo, embora com oferta tímida pelos órgãos públicos, sendo destinadas, geralmente, a grupos específicos; em outros momentos, eram ofertados por meio de parcerias, muitas vezes, com instituições privadas, o que limitava a participação dos vendedores.

As respostas revelaram um contraste entre atores da SEMOP, avaliando o segmento como mais qualificado, e atores do SIS-VISA, observando qualificação insuficiente e pontual, e a necessidade de formação declarada pelos regulados. Desta forma, pode-se conceber que a baixa qualificação prevalente para o segmento, em grande parte, se associa à falta de iniciativas dos órgãos públicos. Ao mesmo tempo, emerge um questionamento sobre qual órgão seria responsável por esta qualificação. Assumindo-se que a atividade de comida de rua está inserida em um contexto de importância em saúde pública, muito provavelmente, as iniciativas para sua qualificação

deveriam ser oriundas dos entes públicos (municipal, estadual e federal) e não somente do interesse do trabalhador.

Figura 2 – Realização de treinamento para vendedores ambulantes, em 2013, para atuarem no Carnaval de Salvador-BA, 2014.



Fonte: (PREFEITURA..., 2013).

A relevância da formação dos manipuladores de alimentos de rua, quanto à segurança de alimentos, tem constituído uma das diretrizes da OMS, ao longo das últimas décadas (WHO, 2006). Donkor et al. (2009), em seu estudo, afirmam que o processo de formação em higiene se torna mais fácil e eficaz, se for conduzido juntamente com vendedores e considerar especificidades locais, como a falta de estrutura básica, de instalações sanitárias e de equipamentos adequados.

Nesse contexto, porém, cabe salientar que a formação não deve privilegiar determinado grupo ou ocasião, conforme relatado pelos entrevistados. Ainda, pontua-se a necessidade de processos de educação continuada, bem como de sistemática avaliação para as formações implementadas (DONKOR et al., 2009; LÔBO et al., 2015).

3.5. Percepções sobre a participação social do segmento na formulação de normas

Os atores da SEMOP declararam a possibilidade de participação de representantes, todavia, mencionaram entraves, sobretudo devido à dificuldade de reconhecimento de algumas associações e à divergência de interesses entre essas, o que poderia favorecer alguns grupos. Para um dos entrevistados, entretanto, a participação

social não deveria existir, posto que traria a defesa dos interesses da categoria “(...) *sempre irão puxar para eles*”(S6).

No âmbito do SIS-VISA, alguns atores também declararam limitações para a participação popular, pela assimetria de argumentação dos regulados nas bancadas de negociação, enquanto outros pontuaram a necessidade de participação e “escuta”, considerando a importância da experiência dos vendedores, para construção dos textos “(...) *agora imagine se você vai regulamentar uma área, como é que você não ouve quem vende alimento?* ” (V1). Porém, o processo de consulta pública, da forma como é implementado na atualidade – via internet, foi questionado, dado que muitos trabalhadores informais não dispõem de acesso à rede.

A maioria dos regulados respondeu não haver participação ampla, apenas restrita a alguns grupos, com ações prioritárias para alguns, não propriamente na elaboração de normas:

“Das normas não (...) não houve participação da associação (...). Existe para o local de trabalho, para o equipamento (...) agora as normas de regulamento, vigilância sanitária ... não foi discutido ainda” (R5).

Na indicação de **sindicatos e associações representativas do segmento**, pelos atores reguladores, foi consenso a referência de organizações de vendedores pulverizadas e fragmentadas, destacando-se maior atuação da ABAM e do SINDIFEIRA.

Pelo exposto, foi evidente a dificuldade de participação social do segmento na elaboração da legislação, excetuando-se alguns grupos, mais organizados. Embora alguns entrevistados demonstrassem receio quanto à participação, ressalta-se a importância de ouvir estes trabalhadores, posto que as normas abarcam o seu campo de trabalho. Deste modo, defende-se que a formulação de normas deve preceder processos de escuta, de gestão participativa, com propostas e contrapropostas.

Adicionalmente, observou-se limites no processo de condução da Consulta Pública, pela restrição de acesso à internet por parte dos atores do segmento, sinalizando a necessidade de melhor comunicação entre o setor regulador e os representantes.

Na realidade do município, entretanto, a participação, quando existente, tem se resumido a reuniões informais, com grupos específicos, sobretudo para resolver

problemas relativos à ocupação do espaço e ou às medidas estabelecidas (A TARDE, 2013). Nesse contexto, cabe pontuar a necessidade de que o estabelecimento de uma política precedesse movimentos de regulamentação, *pari passu* com outras atividades, que não só a fiscalização: a melhoria das condições urbanas para a atividade, medidas de proteção à saúde para os trabalhadores, atividades formativas e de acompanhamento.

Pill (2011), no Vietnã, examinou a percepção dos vendedores ambulantes de alimentos quanto às políticas reguladoras. A autora evidenciou uma forte pressão para regulamentação do setor, embora identificasse lacunas no conhecimento e no diálogo entre comerciantes e formuladores políticos, anteriores à implementação destas políticas, o que possibilitaria normatizações mais abrangentes e inclusivas, com apoio aos comerciantes.

Entre os **principais problemas enfrentados pelas organizações representativas do segmento, em Salvador-BA**, foi relatada a capacidade de gestão limitada dos órgãos reguladores, na organização e infraestrutura do espaço público e na oferta de cursos, para o segmento: “(...) *a grande dificuldade é que nós não conseguimos espaços através do licenciamento legal para trabalhar em paz (...) o desemprego é grande, as pessoas ficam sem opção (...) aí vem para o meio da rua, trabalhar...*”(E4).

Quanto aos **ganhos** advindos da atuação da organização social, todos os entrevistados responderam afirmativamente, tanto no aspecto de representatividade, como de visibilidade do segmento. Como exemplos: houve o reconhecimento do Ofício das Baianas, como Patrimônio Imaterial do Estado da Bahia e a conquista de espaços de venda, durante a Copa das Confederações; os *food trucks* tiveram espaços nos grandes eventos; e os ambulantes conseguiram o aumento da participação em festas populares e a relocação para os mercados municipais.

Um entrevistado mencionou a participação na elaboração de projetos, pela atual gestão municipal, que visavam melhorias (iluminação, pavimentação e provisão de equipamentos novos), em área central de Salvador. Outro, entretanto, mencionou que, apesar dos ganhos, para o segmento, ainda eram necessários outros direitos:

*“(...) Hoje o poder público... olha para o nosso segmento... com outro olhar, não é o ideal (...) quem sabe a gente tenha um centro de atendimento? (...) não só ao ambulante na questão saúde (...) atenção básica, como também inserir (...) mercado formal; qualificação do filho do ambulante (...) para o acesso (...) à universidade, a uma escola pública (...). **Por que ambulante é uma questão social do nosso país (...)**” (E5, grifo nosso).*

Pelos relatos, nota-se que, conquanto os avanços decorrentes de mudanças na gestão pública abundavam dificuldades, principalmente quanto à disponibilidade de espaços públicos para o trabalho. Entre aqueles que mencionaram a “conquista” nestes espaços e na regulamentação, destacaram-se associações mais antigas, com atuação política mais forte.

Nesse contexto, vale ressaltar o fato da pulverização das associações e sindicatos representantes do segmento em Salvador, o que configura uma fragilidade na luta por direitos sociais, junto à administração pública. Deste modo, organizações mais fortes ou mais integradas, obtiveram maiores conquistas, em comparação a outras, menos estruturadas.

Para Warren (2006), a sociedade civil organizada é capaz de criar novos espaços de governança, com o crescimento da participação cidadã. Assim, as redes de movimentos sociais possibilitam a articulação das ações, a luta pela indivisibilidade de direitos, o respeito às diferenças, permitindo o atendimento às causas sociais dos excluídos e discriminados.

4. CONCLUSÕES

Grande parte dos achados concorda com o contexto desafiador da regulação do setor, tanto no Brasil quanto em outros países. Destaca-se, no caso, o contraste entre a percepção unânime da relevância do segmento e a distância e a desarticulação entre as instituições públicas, para uma atuação mais alinhada à realidade da atividade.

Foram evidentes processos de exclusão e marginalização do segmento, dada a omissão dos órgãos públicos, em face às suas responsabilidades para regulação.

Paralelamente, constataram-se desconhecimentos e o despreparo entre técnicos das instituições, dadas as complexidades encerradas, quer no processo de regulação quer no setor.

Tanto nas ações regulatórias quanto na percepção de riscos – para alimentos, trabalhador e ambiente, observou-se uma compreensão mais ampla e alinhada às demandas do segmento pelos atores do SIS-VISA, que pelos atores da SEMOP, o que reforça lacunas, descompassos e a priorização do setor formal, na esfera pública. Entre os representantes regulados, contudo, verificou-se percepção mais aguçada e maior mobilização nas associações mais organizadas.

Quanto à participação social dos regulados na formulação de normas, verificaram-se dificuldades de acesso, insuficiência de mecanismos de participação, assimetrias na verbalização de demandas e fragmentação das organizações representativas, conformando fragilidades, na perspectiva da conquista de espaços e de negociações, junto ao poder público.

O estudo sinaliza a necessidade de maior reconhecimento e da inserção política do segmento, na agenda pública, visando a implementação de ações regulatórias coerentes à realidade, em um contexto intersetorial. Outrossim, considerando a complexidade da temática, pontua-se a necessidade de novos estudos, que possam descrever, assessorar e avaliar processos regulatórios, de modo a subsidiar planejamentos futuros para o segmento.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. G. N. **Trabalho informal e território**: aportes sobre o comércio ambulante na área central do Recife-PE. 117 f. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Geografia, 2014.

A TARDE. Baianas protestam contra proibição de acarajé nas praias., Salvador, 11 nov. 2013. Disponível em: < <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1547821-baianas-protestam-contraproibicao-de-acaraje-nas-praias> >. Acesso: 04 jan. 2016.

BALISTA, S. R. R. **Atenção em saúde para trabalhadores informais no SUS** Campinas. 234f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo** (1977). Lisboa (Portugal): Edições 70 (2010).

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 11 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

BEZERRA, A. C. D.; MANCUSO, A. M. C.; HEITZ, S. J. J. Alimento de rua na agenda nacional de segurança alimentar e nutricional: um ensaio para a qualificação sanitária no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 19, v. 5, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n5/1413-8123-csc-19-05-01489.pdf>>. Acesso: 15 jul. 2014.

BOUÇAS, L. J. R. **No olho da rua**: trabalho e vida na apropriação do espaço público em Salvador / Ba. 218f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Salvador, 2015.

BRASIL. Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 27 jan. 1999.

BRASIL. Ministério da Saúde. Resolução nº466/2012a. Conselho Nacional De Saúde Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. Disponível: < <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>>. Acesso: 02 out. 2014.

BRASIL. Portaria 1.823 de 23 de agosto de 2012b. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Publicado no **D.O.U.** de 24 de agosto de 2012. Ministério da Saúde, 2012. Disponível em:< http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html>. Acesso em setembro de 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. RESOLUÇÃO-RDC Nº 49, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário e dá outras providências. Disponível em: <

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049_31_10_2013.html. Acesso: 10 set. 2014.

CARDOSO, R. C. V.; SANTOS, S. M. C.; SILVA, E. O. Comida de rua e intervenção: estratégias e propostas para o mundo em desenvolvimento. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 4, p. 1215-1224, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v14n4/a22v14n4.pdf>>. Acesso: 20 jul.2014.

CARDOSO, R. C. V.; COMPANION, M.; MARRAS, S. R. **Street Food: Culture, Economy, Health and Governance**. Routledge, 2014. 64p.

CORTESE, R. D. M. et al. Food safety and hygiene practices of vendors during the chain of street food production in Florianopolis, Brazil: A cross-sectional study. **Food Control**, v. 62, p. 178-186, 2015.

COSTA, E. A. **Vigilância Sanitária: temas para debate**. Salvador: EDUFBA, 2009. 240p.

DONKOR, E. et al. Application of the WHO Keys of Safer Food to Improve Food Handling Practices of Food Vendors in a Poor Resource Community in Ghana. Accra, Ghana: Int. J. Environ. Res. **Public Health**, v. 6, n. 11, p.2833-2842. 2009.

FAO/WHO Food Standards. Codex alimentarius. **CAC/RCP 43-1995**. Código de prácticas de higiene para la elaboración y expendio de alimentos en la vía pública - Norma Regional América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://www.codexalimentarius.net/download/standards/28/RCP_043s.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2016

FAO/WHO Food Standards. Codex Alimentarius. **CAC/RCP 43-1997, Rev. 1-2001**. Revised Code of Hygiene for the Preparation and Sale of Street Foods – Regional Code Latin America and the Caribbean, Disponível em: <<http://www.panalimentos.org/cclac/files/codigo%20regional.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Buenas Prácticas de Higiene en la Preparación y Venta de los Alimentos en la Vía Pública en América Latina y el Caribe: Herramientas para la Capacitación**. Santiago Chile, 2009a. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/es/inocuidad/pdf/higiene.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

FAO. Food and Agricultural Organization of the United Nations. **Good Hygienic Practices in the preparation and sale of street food in Africa - Tools for training. Roma**, 2009b. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/a0740e/a0740e00.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

JOHNSON, P. N. T., YAWSON, R. M., 2000. Enhancing the food security of the peri-urban and urban poor through improvements to the quality, safety and economics of street-vended foods. **In: Proceedings of Workshop for Stakeholders, Policy Makers and Regulators of Street-food Vending in Accra**, at Miklin Hotel, Accra, 25–26th September, 2000. DFID/NRI/FRI Crop Post Harvest Program Project. Disponível em:

<https://mpira.ub.uni-muenchen.de/33240/1/MPRA_paper_33240.pdf>. Acesso em: 20.ago.16.

LEAL, C. O. B. S. **A construção de redes solidárias de Vigilância Sanitária: fundamentos teóricos e alternativas organizacionais**. 153f. Tese (doutorado) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia. 2013.

LEAL, C. O. B. S.; TEIXEIRA, C. F. Redes solidárias em vigilância sanitária: a rede de gerenciamento da comida de rua em Salvador, BA–Brasil. **Vigilância Sanitária em Debate** v. 3, n. 4, p. 2-29, 2015.

LÔBO, L. N. et al. Perfil e discurso de trabalhadores de comida de rua no Recôncavo da Bahia, Brasil. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, v. 3, n. 1, p. 82-87, 2015.

PILL, A. J. "Street Food Policy in a Growing Economy: A Case Study of Street Food Vendors in Hanoi's Old Quarter". **Independent Study Project (ISP) Collection**. Paper 1147. 2011. Disponível em: < http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1147 > Acesso: 01 jun. 2014.

PREFEITURA de Salvador treina ambulantes para o Carnaval. **BAHIA TODA HORA**, 9 de dez. 2013. Disponível em: <http://www.bahiatodahora.com.br/destaques-esquerda/noticia_destaque3/prefeitura-de-salvador-treina-ambulantes-para-o-carnaval>. Acesso: 01 jan 2017.

SANTOS, K. B. **O comércio da comida de rua no carnaval de Salvador-BA: desvendando as dimensões social, econômica, alimentar e sanitária**. 2011. 119f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Lei Nº 5503/1999a. Código de Polícia Administrativa Do Município Do Salvador. Disponível em:<<http://www.saude.salvador.ba.gov.br/arquivos/cosam/visa/portalvisa/leis/lei%205503.pdf>>. Acesso: 20 ago. 2014.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Saúde. Lei Nº 5504/1999b. Institui o Código Municipal de Saúde. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23610065/lei-n-5504-de-26-de-fevereiro-de-1999-do-municipio-de-salvador>>. Acesso: 20 ago.2014.

SALVADOR. Lei Nº 8.900 de 03 de setembro de 2015a. Dispõe sobre a comercialização de alimentos em logradouros, áreas e vias públicas – food trucks, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município** de 04 de setembro de 2015.

SALVADOR. Decreto Nº 26.849 de 09 de dezembro de 2015b. Regulamenta a Lei nº 8.900 de 03 de setembro 2015, que dispõe sobre a comercialização de alimentos em logradouros, áreas e vias públicas - Food Trucks e outros equipamentos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município** de 10 de dezembro de 2015.

SALVADOR. Comércio de comida de rua é debatido em audiência. **Diário Oficial do Município** de 26 de junho de 2015c.

SALVADOR. Plano Municipal de Saúde 2014-2017, 2014. Disponível em: <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/arquivos/astec/pms_2014_2017_versaofinal.pdf>. Acesso: 20 ago. 2015.

SOTO, F. R.M. et al. Metodologia de avaliação das condições sanitárias de vendedores ambulantes de alimentos no Município de Ibiúna-SP. **Rev. Bras. Epidemiol**, v. 11, n. 2, p. 297-303, 2008.

STEYN, N. P. et al. Nutritional contribution of street foods to the diet of people in developing countries: a systematic review. **Public Health Nutrition**, v. 17, n. 06, p. 1363-1374, 2014.

WARREN, I. S. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION Division of Food and Nutrition. **Essential safety requirements for street-vended foods**. (Revised edition). 1996. Disponível em: <<http://www.who.int/fsf/96-7.pdf>>. Acesso 30 jun.2014

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Doenças de origem alimentar: enfoque para educação em saúde**. Trad. de D. Tommasi. São Paulo: Roca; 2006.

WORMSBECKER, L. M. C. **Alimentos de rua em Florianópolis: Perfil do manipulador e características dos alimentos comercializados**. 2012.119 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou compreender a evolução da regulação do setor de comida de rua, em Salvador-BA, na perspectiva do marco legal, no período 1999 a 2015, e da sua implementação. Dessa forma, o trabalho estabeleceu uma descrição ainda pouco conhecida e investigada da temática, no cenário acadêmico.

No que tange a análise do conjunto de normas para regulação da comida de rua, no período em questão, foi possível compreender diferentes categorias e perspectivas de ação do poder público perante o segmento. Observou-se predomínio das legislações municipais e a incipiência de uma diretriz federal. A maioria das normas foi publicada a partir de 2013, principalmente por atos de órgãos do ordenamento do espaço público e da vigilância sanitária. Na elaboração das normas, observou-se marcante participação social no âmbito federal, com pouco desdobramento no município.

Verificou-se, ainda, fragmentação no conteúdo entre as normas, pouca articulação entre órgãos e esferas de governo. Quanto ao controle dos riscos sanitários, observou-se uma maior evolução das legislações no que se referiu aos alimentos, registrando-se lacunas para riscos ambientais e à saúde do trabalhador. Destacaram-se exigências para limpeza e ordenamento dos locais, estética do trabalhador, sem uma preocupação do município quanto à melhoria das condições de realização deste trabalho, evidenciando a omissão ou desconhecimento, por parte dos entes públicos e evidenciando a necessidade de uma atuação pública mais interessada, articulada, participativa e coerente à realidade do setor.

Quanto aos entrevistados, reguladores e regulados, evidenciou-se o contraste entre a percepção unânime da relevância do segmento e a distância e a desarticulação entre as instituições públicas. Foram observados processos de exclusão e marginalização do segmento, dada a omissão dos órgãos públicos, desconhecimento e o despreparo entre técnicos das instituições, dadas as complexidades encerradas na regulação e no setor.

Quanto à percepção de riscos – para alimentos, trabalhador e ambiente, observou-se uma compreensão mais ampla e alinhada às demandas do segmento pelos atores do SIS-VISA, que pelos atores da SEMOP, o que reforça lacunas, descompassos e a priorização do setor formal, na esfera pública. Entre os representantes regulados, contudo, verificou-se percepção mais aguçada e maior mobilização, nas associações mais organizadas. Quanto à participação social dos regulados na formulação de normas, verificaram-se dificuldades de acesso, insuficiência de mecanismos de participação, assimetrias na verbalização de demandas e fragmentação das organizações representativas, conformando fragilidades, na perspectiva da conquista de espaços e de negociações, junto ao poder público.

Diante da estratégia metodológica, pesquisa documental e estudo de caso avalia-se que o estudo permitiu uma compreensão dos conteúdos e da dinâmica dos processos, delineando um novo panorama e constituindo contributo importante para formulações de legislações e políticas públicas de inclusão social futuras. O estudo sinaliza, ainda, a necessidade de maior reconhecimento e da inserção política do segmento, na agenda pública, visando a implementação de ações regulatórias coerentes à realidade e articuladas.

Ademais, considerando a complexidade da temática, pontua-se a necessidade de novos estudos que possam se aprofundar na avaliação de algumas das diferentes categorias estudadas, além de descrever, assessorar e avaliar processos regulatórios, de modo a subsidiar planejamentos futuros para o segmento.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com responsáveis pela regulação da comida de rua (nível municipal, estadual e federal)

Entrevista n°: _____ Data: _____
 Nome: _____ Idade: _____ Sexo: _____
 Instituição: _____ Cargo/Função: _____
 Tempo de Exercício: _____ Formação profissional: _____

1. Como você vê o segmento da comida de rua?
2. Qual sua opinião sobre a importância da comida de rua, em/no nível do(s) município(s)?
3. Conhece alguma especificidade na regulação da comida de rua de Salvador em relação a outros municípios?
4. Qual órgão ou instituição que você considera como responsável pela regulação deste segmento?
5. Você considera as ações de regulação para o segmento abrangentes?
6. As ações frente a este segmento são articuladas com outras instituições?
7. Conhece alguma iniciativa proposta para a gestão do segmento em Salvador? O que acha dela?
8. Quais são os requisitos para a autorização de funcionamento das atividades?
9. Que riscos podem ser associados aos alimentos?
10. Considera que há riscos associados aos trabalhadores ou ao trabalho?
11. E ao ambiente urbano?
12. Como você vê a qualificação deste segmento?
13. Considera que há políticas públicas para o segmento de forma geral? E em Salvador/BA?
14. Você considera que estes comerciantes poderiam participar do processo de formulação de normas?
15. Conhece algum segmento representativo destes comerciantes em Salvador, com atuação junto aos órgãos públicos?

APÊNDICE 2 – Roteiro de entrevistas semiestruturadas com representantes de associações/sindicatos de vendedores de comida de rua em Salvador-BA.

Entrevista n°: _____ Data: _____
Nome: _____ Idade: _____ Sexo: _____
Organização (associação, sindicato, outra): _____
Categorias de Produtos que representa: _____
Tempo de Exercício: _____ Escolaridade: _____

1. Conhece o termo comida de rua?
2. Em sua opinião, qual a importância do segmento de comida de rua?
3. Quem você vê como responsável pela regulação deste segmento?
4. O que você acha das normas que são criadas para o segmento? Elas são suficientes?
5. O que você acha do trabalho da SEMOP?
6. E o da Vigilância Sanitária?
7. Conhece alguma iniciativa proposta para a gestão do segmento em Salvador? O que acha dela?
8. Quais requisitos são exigidos para a autorização de funcionamento das atividades?
9. Observando a necessidade de proteção à saúde e as condições atuais de funcionamento do segmento, que riscos podem ser associados aos alimentos?
10. Que riscos podem ser associados aos trabalhadores ou ao trabalho?
11. Que riscos podem ser associados aos ambientes?
12. Como você vê a qualificação do segmento?
13. Quais são os principais problemas enfrentados pela organização em relação aos vendedores de comida de rua?
14. Existe participação da associação/sindicato na elaboração das normas para o segmento de comida de rua?
15. Você acha que a organização tem conseguido ganhos para o segmento junto aos órgãos públicos?

APÊNDICE 3 - Matriz para análise dos regulamentos relacionados à comida de rua

CATEGORIAS	Norma 1	Norma 2	Norma 3	Norma 4	Norma 5
1) Ano de publicação						
2) Identificação do órgão e esfera de governo						
3) Objeto da regulação						
4) Síntese do conteúdo principal						
5) Modificações de conteúdo						
6) Comparação entre as normas de objetivo similar						
7) Requisitos para autorização de funcionamento da atividade						
8)Regulamentação para riscos relacionados aos alimentos						
9)Regulamentação para riscos relacionados ao meio ambiente urbano						
10)Regulamentação para riscos relacionados aos trabalhadores						

APÊNDICE 4 - Matriz para análise das entrevistas com os atores sociais do SNVS e da SEMOP

PERGUNTAS	Ator 1	Ator 2	Ator 3	Ator 4	Ator 5
1. Como você vê o segmento da comida de rua?						
2. Qual sua opinião sobre a importância da comida de rua, em/no nível do(s) município(s)?						
3. Conhece alguma especificidade na regulação da comida de rua de Salvador em relação a outros municípios?						
4. Qual órgão ou instituição que você considera como responsável pela regulação deste segmento?						
5. Você considera as ações de regulação para o segmento abrangentes?						
6. As ações frente a este segmento são articuladas com outras instituições?						
7. Conhece alguma iniciativa proposta para a gestão do segmento em Salvador? O que acha dela?						
8. Quais são os requisitos para a autorização de funcionamento das atividades?						
9. Que riscos podem ser associados aos alimentos?						
10. Considera que há riscos associados aos trabalhadores ou ao trabalho?						
11. E ao ambiente urbano?						
12. Como você vê a qualificação deste segmento?						
13. Considera que há políticas públicas para o segmento de forma geral? E em Salvador/BA?						
14. Você considera que estes comerciantes poderiam participar do processo de formulação de normas?						
15. Conhece algum segmento representativo destes comerciantes em Salvador com atuação junto aos órgãos públicos?						

APÊNDICE 5 - Matriz para análise das entrevistas com os atores sociais representativos do segmento de comida de rua

PERGUNTAS	Ator 1	Ator 2	Ator 3	Ator 4	Ator 5
1. Conhece o termo comida de rua?						
2. Em sua opinião, qual a importância do segmento de comida de rua?						
3. Quem você vê como responsável pela regulação deste segmento?						
4. O que você acha das normas que são criadas para o segmento? Elas são suficientes?						
5. O que você acha do trabalho da SEMOP?						
6. E o da vigilância sanitária?						
7. Conhece alguma iniciativa proposta para a gestão do segmento em Salvador? O que acha dela?						
8. Quais requisitos são exigidos para a autorização de funcionamento das atividades?						
9. Observando a necessidade de proteção à saúde e as condições atuais de funcionamento do segmento, que riscos podem ser associados aos alimentos?						
10. Que riscos podem ser associados aos trabalhadores ou ao trabalho?						
11. Que riscos podem ser associados aos ambientes?						
12. Como você vê a qualificação do segmento?						
13. Quais são os principais problemas enfrentados pela organização em relação aos vendedores de comida de rua?						
14. Existe participação da associação/sindicato na elaboração das normas para o segmento de comida de rua?						
15. Você acha que a organização tem conseguido ganhos para o segmento, junto aos órgãos públicos?						

APÊNDICE 6 : Carta de solicitação às instituições

Universidade Federal da Bahia

Escola de Nutrição

Programa de Pós graduação em alimentos Nutrição e Saúde

Mestrado Acadêmico

Salvador, de outubro de 2015

Ilmo (a) senhor(a).....

MD Secretário de Saúde do Município de Salvador

José Antônio Rodrigues Alves

Prezado Secretário

Lucília Aquino Freitas, na qualidade de acadêmica regularmente matriculada no Programa de Pós-graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de Nutrição da UFBA vem a comunicar à senhor(a) que é de seu interesse realizar, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Alimentos, Nutrição e Saúde, pesquisa cujo projeto intitula-se: **Regulação da comida de rua em Salvador-Ba: um estudo sobre marco legal e implementação** sob a Orientação da Prof^ª. Dra. Ryzia de Cássia Vieira Cardoso e co-orientação da Dra Cristian Oliveira Benevides sanches Leal.

A escolha do tema justifica-se como inquietação epistemológica no sentido de contribuir para a compreensão da situação referente a regulação do segmento de comida de rua no município. Para a realização deste estudo faz-se necessário a coleta de dados nesta instituição.

Sendo assim venho mui respeitosamente informar-lhe que procederá á coleta de dados junto a profissionais desta instituição, através de entrevistas conforme o interesse de cada um na participação. Visto a pesquisa abordar um tema inovador, o trabalho a ser desenvolvido nesta instituição representará uma grande contribuição para o avanço do conhecimento técnico e científico na temática da regulação da

comida de rua em especial em Salvador. Esclareço também que este pode vir a ser um produto que a mesma poderá utilizar, em bases científicas, bem como para ampliação do conhecimento na área da regulação deste segmento.

Para uma melhor apreciação da presente solicitação por parte deste órgão, encaminho em anexo o Termo de Responsabilidade, Termo de Consentimento Livre Esclarecido e Carta de Apresentação do Programa de Pós-graduação.

Nestes termos

Pede deferimento

Lucília Aquino

RG: 1123983917

nutrilaf@gmail.com

APÊNDICE 7 – Termo de responsabilidade



Universidade Federal da Bahia
Escola de Nutrição
Programa de Pós graduação em alimentos Nutrição e Saúde
Mestrado Acadêmico

LUCÍLIA AQUINO FREITAS, pesquisadora responsável pelo projeto: **Regulação da comida de Rua em Salvador – Ba: um estudo sobre o marco legal e implementação** declara que se compromete utilizar somente para fins acadêmicos os dados coletados na instituição.

Salvador, de outubro de 2015.

Lucília Aquino

1123983917

APÊNDICE 8 - Termo de consentimento livre esclarecido



Universidade Federal da Bahia

Escola de Nutrição

Programa de Pós graduação em alimentos Nutrição e Saúde

Mestrado Acadêmico

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada *A regulação da comida de rua em Salvador-BA: um estudo sobre marco legal e sua implementação*. Desenvolvida por Lucília Aquino Freitas, discente de Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde Pública, da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia, sob orientação da Professora Dra. Ryzia de Cassia Vieira Cardoso.

O objetivo do estudo é compreender a regulação do setor de comida de rua, em Salvador-BA, na perspectiva do marco legal, no período 1999 a 2015, e da sua implementação. Para verificação da aplicação da regulação, serão realizadas entrevistas, com representantes de associações e sindicatos responsáveis pelo comércio ambulante de alimentos de Salvador, bem como com gestores dos órgãos de regulação do setor. As perguntas da entrevista seguem um roteiro pré-estabelecido e cujas respectivas respostas serão gravadas em áudio e posteriormente transcritas.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

Os benefícios da pesquisa no geral podem estar relacionados a contribuições a médio e longo prazo, a partir dos resultados obtidos, que poderão subsidiar ações e formulação de políticas públicas que permitam uma melhoria da gestão pública e qualificação dos atores pertencentes ao setor de comida de rua.

Os possíveis riscos atribuídos aos participantes (entrevistados) são constrangimento ou arrependimento em responder as perguntas. No entanto, estes riscos serão diminuídos uma vez que o participante será entrevistado em local reservado e poderá responder às perguntas que quiser, poderá se retirar da pesquisa, a qualquer momento, sem prejuízos, e que o seu nome será mantido em sigilo, não sendo divulgado ou utilizado em nenhuma etapa da pesquisa. Os participantes serão entrevistados em relação à sua percepção quanto à temática proposta mediante o seu consentimento, assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que declara o objetivo da pesquisa e as demais condições anteriormente mencionadas. Este Termo é redigido em duas vias, sendo uma para o participante e outra para o pesquisador.

Em caso de dúvida, desistência ou reclamação, você poderá entrar em contato comigo, ou com a orientadora da pesquisa, Prof^a. Dra. Ryzia de Cassia Vieira Cardoso, pelos e-mails nutrilaf@gmail.com e ryzia@ufba.br, respectivamente. Ainda, você pode dirigir-se ao Comitê de Ética em Pesquisa da Escola de Nutrição – UFBA, na Avenida Araújo Pinho, 32 - Canela, email: cepnut@ufba.br, ou fazer contato por telefone 3283 7701.

Eudeclaro estar ciente de que entendo os objetivos e condições de participação na pesquisa e aceito dela participar.

Salvador, ____ de _____ de 2016.

Entrevistado

Entrevistador

APÊNDICE 9 – Solicitação de autorização para gravação de áudio de entrevistas e/ou acesso a documentos



Universidade Federal da Bahia
Escola de Nutrição
Programa de Pós graduação em alimentos Nutrição e Saúde
Mestrado Acadêmico

Eu, LUCÍLIA AQUINO FREITAS, pesquisadora responsável pelo projeto **Regulação da comida de Rua em Salvador – Ba: um estudo sobre o marco legal e da sua implementação** solicito autorização para gravação de áudio de entrevistas e comprometo-me a utilizar tais dados somente para fins acadêmicos. Estes ficarão guardados por 5 anos, sob responsabilidade da pesquisadora e após esse período serão destruídos, conforme Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde.

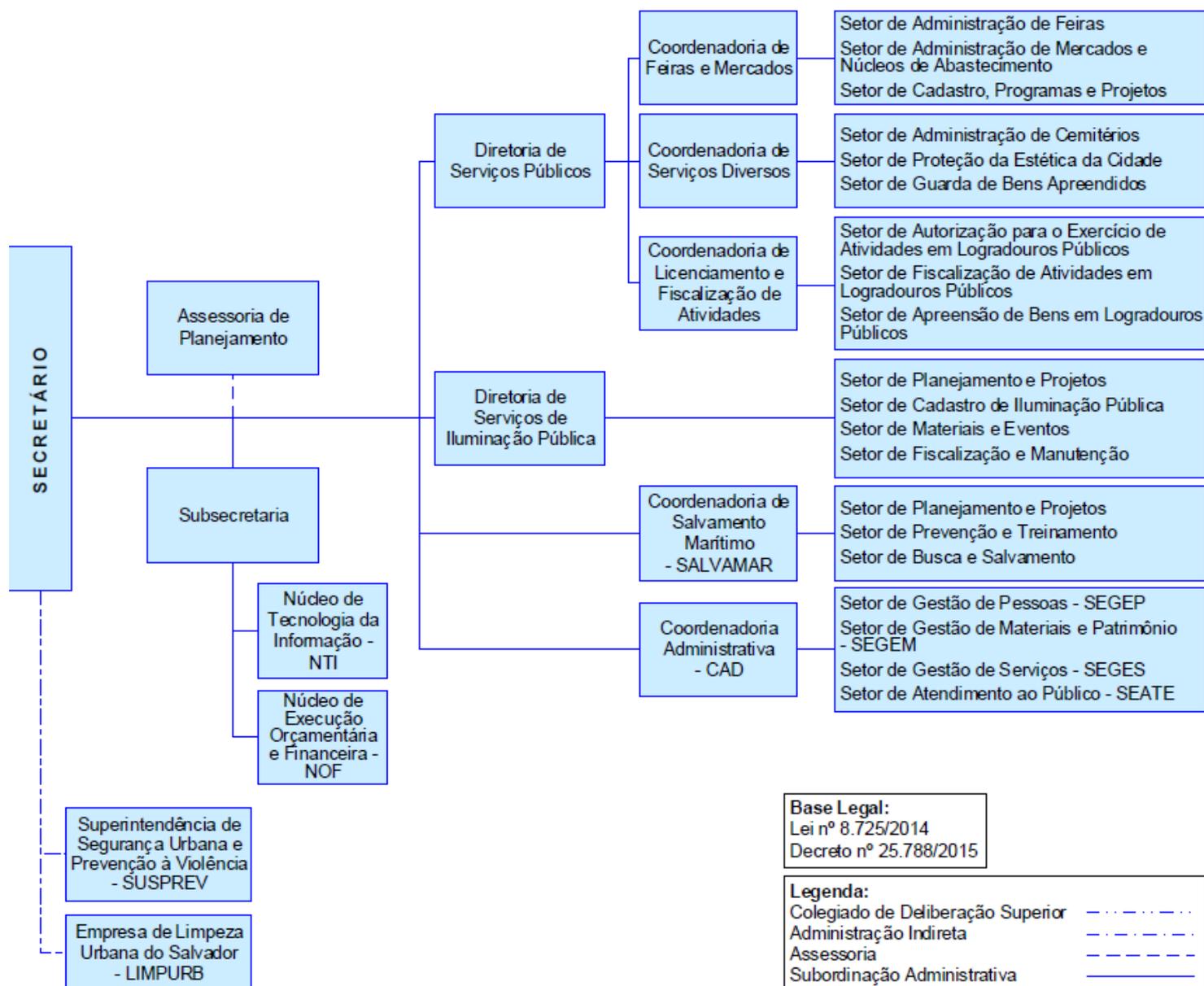
Salvador, _____ de _____ de 2016.

Entrevistado

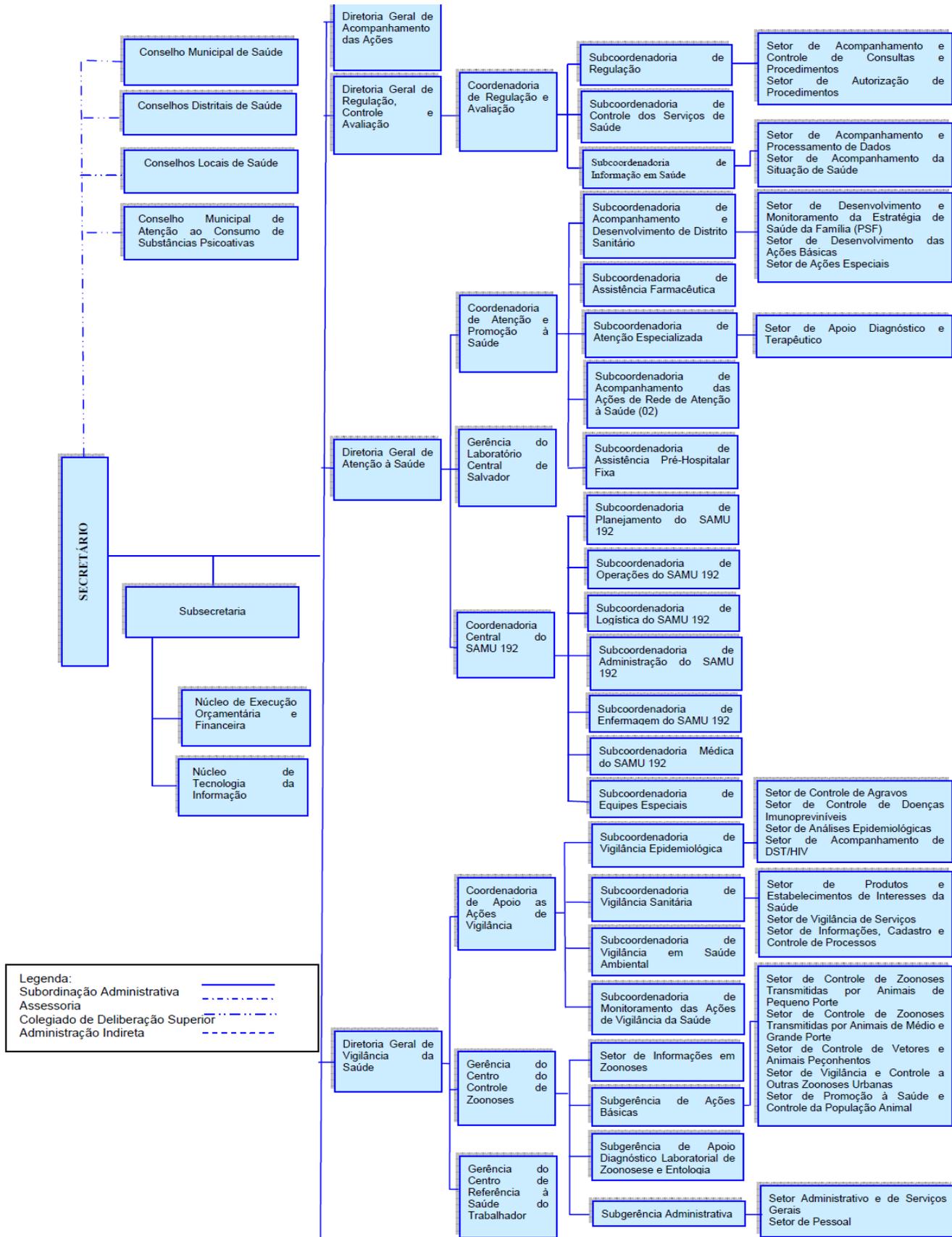
Entrevistador

ANEXOS

ANEXO 1 – Estrutura organizacional da SEMOP (Salvador, 2013).



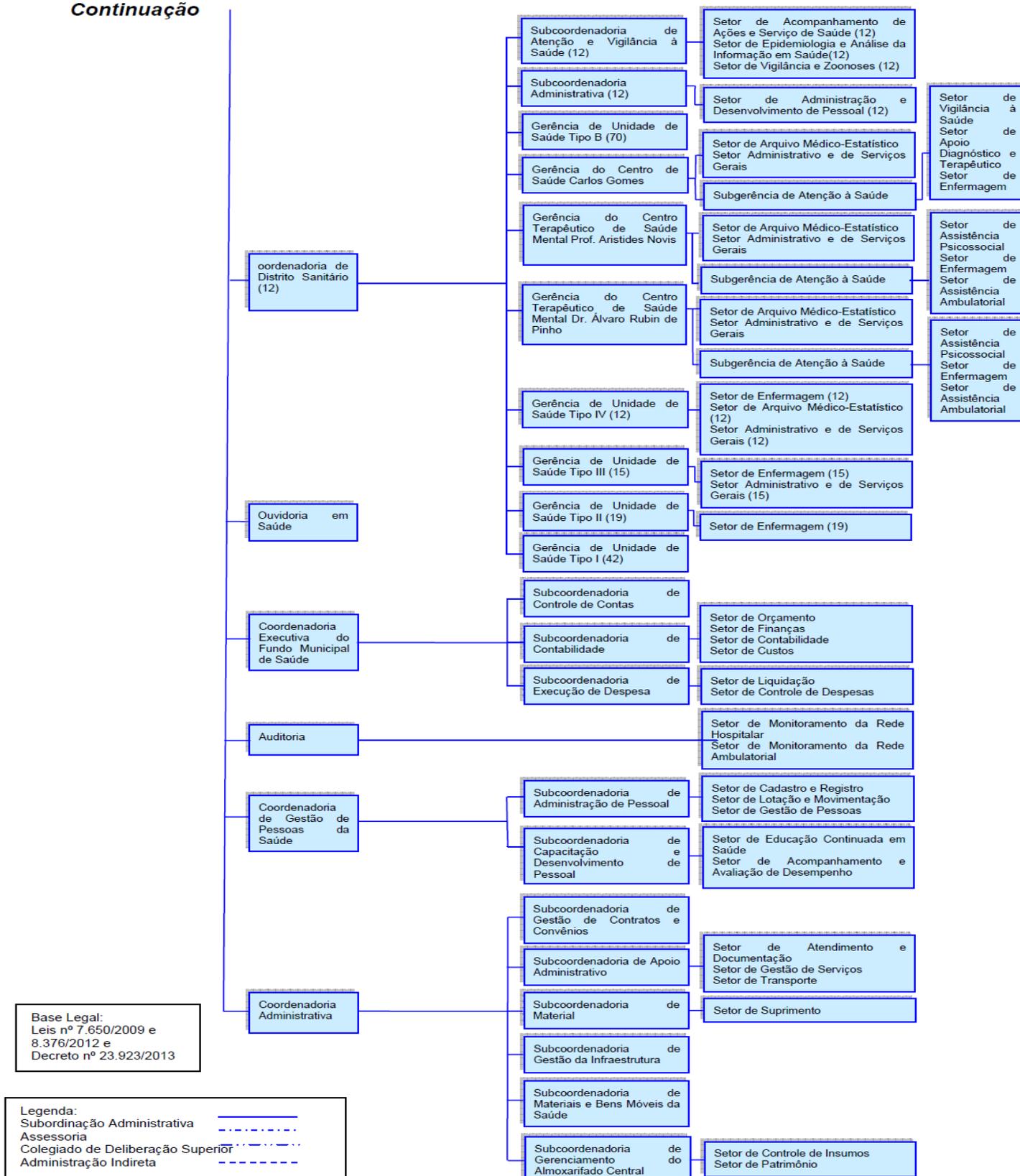
ANEXO 2 – Estrutura organizacional da SMS (Salvador, 2006).



Legenda:
 Subordinação Administrativa ———
 Assessoria - - - - -
 Colegiado de Deliberação Superior
 Administração Indireta - - - - -

ANEXO 2 – Estrutura organizacional da SMS (CONTINUAÇÃO) (Salvador, 2006).

Continuação



Base Legal:
Leis nº 7.650/2009 e
8.376/2012 e
Decreto nº 23.923/2013

Legenda:
Subordinação Administrativa ————
Assessoria - - - - -
Colegiado de Deliberação Superior
Administração Indireta - - - - -