

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

DISSERTAÇÃO

**Os Limites da Normatização Sanitária:
Qualidade Microbiológica e Tradição Produtiva e
Alimentar**

Rafael do Valle Paiva

2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**OS LIMITES DA NORMATIZAÇÃO SANITÁRIA:
QUALIDADE MICROBIOLÓGICA E TRADIÇÃO PRODUTIVA E
ALIMENTAR.**

RAFAEL DO VALLE PAIVA

*Sob a Orientação do Professor
Renato Sergio Jamil Maluf*

Dissertação submetida como
requisito parcial para obtenção do
grau de **Mestre em Ciências** no
Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade.

Rio de Janeiro
setembro de 2014

XXXX.XX

XXX.x

Do Valle Paiva, Rafael. **Os limites da Normatização Sanitária: Qualidade Microbiológica e Tradição produtiva e alimentar.** Seropédica. Rio de Janeiro. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. 2014.

xv. nº f:??

Orientador: Renato Sergio Jamil Maluf

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. III Instituto de Ciências Humanas e Sociais

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

RAFAEL DO VALLE PAIVA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na Linha de Pesquisa de Movimentos Sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 02/09/2014

Renato Sérgio Jamil Maluf (Dr.) CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Rio de Janeiro
setembro de 2014

RESUMO

Do Valle Paiva, Rafael. **Os limites da Normatização Sanitária: Qualidade Microbiológica e Tradição produtiva e alimentar.** Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 119p.

Ao longo de toda a sua constituição o Brasil vivenciou histórias de exploração desigual de seu território, resultando em um quadro de extrema desigualdade econômica e social, seja no campo, seja na cidade. A exploração intensiva da terra com modelos de produção de larga escala forjou uma enorme concentração de terras em todo o território nacional. A formação de Assentamentos de Reforma Agrária surgiu como resposta ao enorme conflito social que marca o meio rural brasileiro até os dias de hoje. O Assentado de Reforma Agrária aparece como novo ator no processo de disputa por autonomia e independência social e econômica. Contudo, a luta por inserção no mercado formal esbarra em barreiras não tarifárias, que submetem o produtor familiar ao mesmo controle rigoroso da Normatização Sanitária que é impelido aos grandes agropecuaristas nacionais. O presente estudo buscou demonstrar como se dá a relação entre a Legislação Sanitária e a produção tradicional camponesa, quais foram os processos buscados pelos assentados de reforma agrária para contornar as dificuldades impostas pelo regime de controle sanitário vigente no Brasil. Para tanto, trabalhou-se como objeto empírico o Projeto de Assentamento São Fidelis, situado em município homônimo e inserido na principal bacia leiteira do estado do Rio de Janeiro, o que possibilitou o acompanhamento de famílias assentadas com trajetórias na pecuária de leite e que em algum momento se depararam com as condicionantes da legislação sanitária em vigor. Pôde-se observar a ineficácia de atendimento às condicionantes da norma, bem como o desconhecimento das mesmas, o que reflete a debilidade da própria estrutura de fiscalização e acompanhamento da produção animal, por parte dos órgãos competentes. O que se tem é a necessidade de adaptação dos parâmetros sanitários à produção em escala reduzida, possibilitando a introdução desse setor, no mercado formalizado, gerando benefícios tanto para as famílias assentadas, quanto para o consumidor local.

Palavras chave: Agricultura Familiar, Legislação Sanitária, Políticas Públicas.

ABSTRACT

Do Valle Paiva, Rafael.. **The limits of Sanitary Normatization: Microbiological Quality and Productive Tradition food.** Dissertation (Masters in Social Sciences - Development, Agriculture and Society). Institute of Human and Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. 119p.

Throughout its constitution Brazil experienced stories of unequal exploitation of their territory, resulting in a framework of extreme social and economic inequality, either in the field, whether in the city. The intensive exploitation of land with models of large-scale production forged a tremendous concentration of land in the whole national territory. The formation of Agrarian Reform is a response to the huge social conflict that marks the Brazilian countryside until the present day. The Seated on Agrarian Reform emerges as a new actor in the struggle for autonomy and economic independence and social process. However, the struggle for inclusion in the formal market stops non-tariff barriers that they put the family farmer to the same stringent control of Sanitary Standardization that is driven to large national ranchers. This study seeks to demonstrate how is the relationship between the Health Legislation and the traditional peasant production, which are the processes pursued by the settlers of agrarian reform to overcome the difficulties imposed by the regime effective disease control in Brazil. So, we worked as the empirical object São Fidelis Settlement Project, located in the homonymous municipality and inserted in the main dairy region of the state of Rio de Janeiro, which allowed monitoring of settled with trajectories in dairy farming families and in some point are faced with the constraints of the health legislation. It was observed the ineffectiveness of compliance with the conditions of the standard as well as the lack of the same, reflecting the weakness of the structure of supervision and monitoring of animal production, by the relevant bodies. What we have is the need to adapt the production of sanitary scaled parameters, enabling the introduction of this sector, the formal market, generating benefits for both families settled, as to the local consumer.

Keywords: Agriculture Family, Sanitary Legislation, Public Politics.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPITULO 1 - A EVOLUÇÃO ECONÔMICA DO NORTE FLUMINENSE: DOS ENGENHOS DE AÇÚCAR AOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA.....	9
1.1 – A Colonização e o Estabelecimento da Grande Empresa Agrícola Colonial – O Engenho de Cana de Açúcar:	10
1.2 – O Séc. XVIII e o ressurgimento do litoral:	16
1.3 – O Sec.XX: Dos Engenhos às Usinas de Açúcar:	18
1.4 – Do Colapso das Usinas à luta por terra:	22
1.5 – A pecuária fluminense e a produção leiteira:	25
1.6 – Os Projetos de Assentamento: O ambiente de Estudo.....	28
1.7 – A área estudada, o assentamento de reforma agrária e sua inserção econômica regional:	32
1.7.1 – O Município de São Fidelis:	32
1.7.2 – O Projeto de Assentamento São Fidelis: Caracterização econômica e produtiva.	36
CAPITULO 2 - A ABERTURA DO MERCADO E A ADEQUAÇÃO SANITÁRIA: UM PASSO PARA A PRODUÇÃO INFORMAL	43
2.1 – A Globalização Neoliberal e o Ajuste ao Mercado Externo:	44
2.2 – A pecuária e a produção leiteira: mudanças internas e externas no ambiente produtivo.	48
2.3 - O Marco regulatório Internacional.....	52
2.4 - A Legislação Sanitária Brasileira:.....	55
2.4.1 - Quadro Histórico-evolutivo da legislação sanitária nacional:	58
2.4.2 - As instâncias de fiscalização e o papel dos órgãos federal, estadual e municipal:.....	64
CAPITULO 3 - A QUALIDADE SANITÁRIA E A TRADICIONAL: O DEBATE SOBRE O QUE É LÍCITO E ILÍCITO NA PRODUÇÃO ALIMENTAR.....	71
3.1 - A Qualidade como quesito para a comercialização:	72
3.2 – Estratégias produtivas e dilemas dos Assentados do PA São Fidelis.....	78

3.3 – Submissão ou adoção: A visão dos assentados sobre o controle sanitário.....	81
CONCLUSÕES	89
ANEXO.....	101

Introdução

Em meados do século passado assistimos ao desenvolvimento de políticas nacionais de incentivo à produção de álcool combustível, o que beneficiou enormemente a expansão da indústria sucroalcooleira em todo o país e também no Norte do estado do Rio de Janeiro. A grande exploração de cana-de-açúcar que perdurava desde os tempos coloniais, reassume o seu grau de importância na história da baixada campista, agora com pompas de grande desenvolvimento econômico e biotecnológico.

No entanto, apesar da propaganda de desenvolvimento econômico e sustentável, o quadro sócio-espacial do Norte do Rio de Janeiro, não acompanhou os índices de crescimento da economia do álcool, muito pelo contrário, o que aconteceu, foi a expansão das grandes fazendas de cana, o aumento da concentração de terras e a super-exploração da mão-de-obra das fazendas e das usinas de açúcar e álcool.

Com o fim dos incentivos à produção de cana/açúcar/álcool uma grande crise se espalhou pelas grandes regiões produtoras e transformou drasticamente a paisagem do norte - noroeste do Estado do Rio de Janeiro. Com a crise econômica, muitas usinas de açúcar e álcool encerraram as suas atividades, inúmeras fazendas de cana fecharam suas portas, mergulhando o setor em uma crise que perdura até os dias atuais.

As antigas fazendas e usinas de açúcar que se apresentam ao longo da paisagem do Norte Fluminense, mostram-se em condição de exaustão no que tange a sua atividade agrícola original, bem como à sua estrutura agroindustrial que está sendo gradativamente devorada pela erosão e pelo tempo. Este cenário desolador se apresenta como um problema estrutural que engloba desde questões econômicas quanto sociais, pois ao passo em que existe essa grande extensão de terra improdutiva, existe também um contingente alarmante de trabalhadores rurais alijados de seus postos de trabalho e de suas moradias.

Um dos resultados da crise estabelecida tanto na produção, quanto na distribuição espacial em toda a região dos *Campos dos Goytacazes*¹, foi o acirramento dos conflitos de terra. Até que o Governo Federal resolvesse assentar as centenas de

¹ Entende-se aqui, enquanto Campos dos Goytacazes, toda a região do Norte do Estado do Rio de Janeiro, como caracterizada no inicio da sua ocupação territorial ainda em tempos coloniais. Para saber mais consultar Caio Prado Junior (2008).

famílias em Assentamentos de Reforma Agrária, muitos trabalhadores rurais morreram em consequência dos conflitos que marcaram e continuam marcando, a região do Norte Fluminense.

Com a conformação dos assentamentos de Reforma Agrária, surge um novo agente social na região. Aquele agricultor, boia-fria, descendente de escravos libertos, colonos das antigas fazendas e usinas do falido complexo agroindustrial sucroalcooleiro, hoje é denominado Assentado de Reforma Agrária, atendido por inúmeras políticas públicas no âmbito municipal, estadual e federal. Contudo, a condição de marginalidade econômica ainda não foi superada em muitos casos. O que pode ser em parte explicado pela improdutividade do próprio solo que é destinado à Reforma Agrária ou pela incapacidade das políticas públicas de alcançarem este público muito específico que é o Assentado de Reforma Agrária.

A necessidade de sobreviver em meio à escassez de recursos, bem como à penúria dos longos meses de estiagem, coloca o agricultor assentado na condição de agente de sua própria transformação. É necessário que busque alternativas econômicas para que possa se reproduzir socialmente e viver minimamente com dignidade em meio ao aparente descaso dos órgãos governamentais competentes.

A sobrevivência do conjunto das famílias assentadas se dá por meio de alternativas de se produzir e de se comercializar. A própria atividade de policultura, propicia a oferta de gêneros alimentares ao longo do ano, com diversidade cultural e variedade nutricional. É nesse marco, que se insere o hábito alimentar do agricultor, onde o mesmo produz para sua subsistência, como forma de garantir a reprodução social de sua família e vende a sua principal produção, bem como os excedentes das outras culturas, para o mercado local.

A atividade de produção de leite, bem como de seus derivados, faz parte do cotidiano das famílias assentadas, dentro do espectro da policultura a pecuária, seja para a produção leiteira, seja para a produção de carne, intercala-se com as criações de pequenos ruminantes (ovinos e caprinos), suíños e aves domésticas e compõe, juntamente com a produção agrícola, o escopo da atividade econômica que mantém a unidade familiar produtiva e alimenta os trabalhadores rurais no seu dia a dia da lida do seu lote.

Outro aspecto interessante da atividade pecuária é justamente a sua inserção na vida do pequeno produtor, pois faz parte não somente de sua existência econômica, mas se constitui enquanto identidade social da família produtora. Isso se estende ao próprio

produto oriundo da atividade pecuária, que assume em diferentes regiões do país status de produto característico da sua região.

No entanto a produção assentada enfrenta restrições de acesso ao mercado consumidor, seja de ordem econômica, seja de ordem espacial, os produtos oriundos da reforma agrária ainda enfrentam uma série de barreiras à sua entrada nos circuitos de comercialização formal. Uma das formas de restringir o acesso ao mercado consumidor é através de barreiras sanitárias, que imprimem sobre a pequena produção, o mesmo rigor do controle sanitário que é necessário para a produção em larga escala.

Para a venda de seus produtos no mercado formal, o assentado, tem que se enquadrar nas regras que regimentam a distribuição e venda de produtos de origem animal. A esterilização e o envase do leite fluido, a produção de queijo feito a partir de leite pasteurizado, bem como de outros derivados, são regulados e controlados por requisitos mínimos de higiene e que se levados às ultimas consequências, inviabilizam a distribuição dos produtos artesanais produzidos pelas famílias assentadas.

Esse quadro tem se intensificado nas últimas décadas por influencia direta dos acontecimentos que abalaram e continuam abalando a economia mundial. Problemas de ordem econômica e novos acordos comerciais impelem os governos a adotarem medidas de controle de sua produção nacional e dentro das crises alimentares, as de ordem sanitária são as mais evidentes hoje em dia.

Dentro desse quadro, cabe indagar o que explica o maior interesse dado nos últimos tempos pela questão do controle sanitário dos rebanhos brasileiros? Por que rotineiramente nos deparamos com notícias que se referem à qualidade dos alimentos e seus reflexos na saúde dos consumidores? Essas e outras questões estão cada vez mais no nosso cotidiano principalmente quando nos perguntamos o por quê do surgimento de novas variedades de doenças transmissíveis dos animais para os seres humanos, das constantes ameaças ocasionadas por epidemias que de alguma forma estão relacionadas à produção animal e a sua efetiva fiscalização como forma de prevenção.

No final do século passado e no início da primeira década dos anos 2000, fomos surpreendidos por doenças que até àquele momento estavam nos livros ou dentro dos debates universitários, mas que ressurgiram com força total, provocando um enorme impacto na opinião pública internacional, além de gerarem consequências econômicas alarmantes para os países afetados. Estamos falando das epizootias intituladas Encefalopatia Espongiforme Bovina, mais conhecida como doença da vaca-louca, e posteriormente da gripe aviária H5N1. A primeira provocou o abate sanitário de

milhares de exemplares de bovinos, ovinos e caprinos na Europa, justamente pelo risco de contaminação humana através do consumo de produtos provenientes desses animais. E a segunda, envolvendo contaminação direta dos seres humanos, se espalhou rapidamente pelo continente asiático.

No caso brasileiro, enfrentamos há alguns anos a crise da febre aftosa, doença de baixa incidência na espécie humana, mas que provoca perdas econômicas vultosas para os pecuaristas. O animal acometido pela febre aftosa teoricamente após o período da infecção estaria apto ao consumo, mas a perda de peso e o gasto com a manutenção desse animal tornam o custo muito dispendioso, quando se fala de milhares de cabeças de gado, nesse sentido a norma regulamenta que todo o plantel deva ser abatido como medida sanitária de contenção da doença, acarretando um imenso prejuízo para a pecuária nacional. Além do fato de que a produção oriunda de regiões onde circula o vírus da febre aftosa sofre barreiras à entrada nos países até então importadores. No Brasil, atualmente, somente o estado de Santa Catarina recebe o status de "Livre de Febre Aftosa Sem Vacinação", enquanto os demais estados da federação encontram-se Livres, mas com Vacinação.

Mais recentemente sofremos com a ameaça da gripe suína ou Gripe A H1N1, que significa o reaparecimento do vírus influenza H1N1, do mesmo tipo de vírus que causou a Gripe Espanhola. E, mais uma vez, a produção animal estava colocada no meio da questão, pois apesar do vírus fechar o seu ciclo na espécie humana, ele viaja antes pelo organismo de aves e suínos, este último, o transmissor final para a espécie humana, dando então o nome à epidemia.

Nesse marco, o regime econômico internacional é constantemente abalado por problemas de ordem sanitária, seja pelo impacto econômico que as doenças podem provocar nos rebanhos, seja pela iminente preocupação de uma epidemia que possa desencadear a morte de seres humanos e evidentemente abalar a economia mundial. Não estamos livres desse risco, desta forma, essa ameaça pressiona os governos nacionais a adotarem medidas de contenção e prevenção, o que se reflete em um controle mais rígido da entrada e saída de animais vivos, abatidos e seus derivados dos territórios nacionais.

Nesse aspecto, as pressões internacionais sobre a produção animal, dentro dos países periféricos, assumem nuances econômicos, e no auge do neoliberalismo, os sucessivos governos brasileiros adotaram medidas de reestruturação dos seus sistemas de controle da produção agropecuária, orientadas pelas agências internacionais de

controle sanitário e comercial (OIE - Organização Internacional e Epizootias e OMC - Organização Mundial do Comércio), aplicando as políticas de adequação sanitária, mas vinculadas às diretrizes econômicas da doutrina neoliberal. Tentando, desta forma, cumprir os acordos do comércio internacional, adotando padrões externos à realidade produtiva no meio rural brasileiro.

Este novo/velho quadro imprime sobre o produtor familiar, o assentado de reforma agrária, a necessidade de resposta às novas atribuições comerciais de requisitos higiênico-sanitários, para a comercialização formal de seus produtos. Contudo a própria distância em que se encontra a legislação em termos de aparto técnico/tecnológico, o empurra para o limiar da informalidade. O que ocasiona, no final da cadeia produtiva, a oferta de um alimento que não foi submetido à devida fiscalização, aumentando o risco de disseminação de moléstias de ordem alimentar.

Cabe então indagar: quais são os reflexos das políticas públicas na produção familiar de alimentos no meio rural brasileiro? Quais seriam os caminhos adotados pela produção de caráter familiar assentada para se adequar aos novos padrões de qualidade dos produtos agroalimentares? Esse debate é necessário devido à importância da temática tanto para o pequeno produtor rural, no nosso caso o assentado de reforma agrária, quanto para a sociedade em geral, já que a ingestão de alimentos de qualidade higiênico-sanitária insatisfatória produz um grande risco à saúde da sociedade.

O ponto chave para entendimento do reflexo das políticas públicas na produção agroalimentar é justamente a compreensão de que o mercado externo rege as decisões tomadas pelo Estado brasileiro, mesmo no que tange aos produtos comercializados no mercado local, já que estão submetido às mesmas regras daqueles que são destinados à exportação. Os governos, na medida em que se submetem às diretrizes econômicas internacionais, internalizam regras que não se enquadram na realidade local de seus países, com o Brasil não é diferente. A adoção de um controle sanitário, mais rígido e focado no mercado externo, deixa de respeitar o próprio limite econômico das regiões e localidades brasileiras. O grande produtor, o que comercializa os seus produtos em todo território nacional e exporta para parceiros comerciais, não tem dificuldades de enquadramento, mas o pequeno, o produtor de subsistência, o produtor artesanal, não consegue se adaptar ao novo nível de exigência industrial, ficando assim, à margem do setor formal e tendo que comercializar os seus produtos de forma alternativa, escondida e até ilegal, segundo os atributos da legislação em vigor.

Objetivou-se com o presente estudo, observar a dinâmica da relação entre os Assentados de Reforma Agrária, com os órgãos de controle sanitário, assim como a sua percepção com respeito à adoção (ou não) das diretrizes produtivas e higiênico-sanitárias previstas na rígida Legislação Sanitária Brasileira. Interessa-nos entender a interconexão entre o que é previsto na norma e o que realmente acontece dentro da escala de produção dos assentamentos de reforma agrária.

Dentro desse quadro, o estudo da Região Norte Fluminense, composta de nove municípios (Campos dos Goytacazes, Macaé, São João da Barra, Quissamã, Conceição de Macabu, Carapebus, São Fidelis, São Francisco do Itabapoana e Cardoso Moreira), objeto da presente dissertação, é bastante elucidativo do ponto de vista produtivo e comercial, já que nela encontramos uma gama diversificada de situações econômico-sociais, nelas incluídas as grandes usinas de álcool, a produção familiar autônoma e os assentamentos de reforma agrária.

Devido ao conhecimento do próprio autor, que atuou durante os anos de 2011 a 2013 na região, optou-se por desenvolver o trabalho no Projeto de Assentamento São Fidelis em razão do histórico de atividade na pecuária do conjunto dos assentados e também pela inserção do município na principal bacia leiteira do estado do Rio de Janeiro. Essa circunstância favoreceu a obtenção das informações necessárias para alcançar os objetivos do presente estudo.

O PA São Fidelis congrega em seus limites 22 famílias que trazem em seu histórico o trabalho com a pecuária leiteira e que têm origem no próprio município e que foram escolhidas não por processos de disputa e ocupação de terras, mas que foram selecionadas por inscrição na Campânia Nacional de Correios e Telégrafos.

A área que foi desapropriada para fins de reforma agrária carrega em seu histórico processos de uso intensivo do solo pela produção pecuária, o que não poderia deixar de ser, já que o município de São Fidelis é o quinto em produção leiteira no Estado e está inserido na bacia leiteira do Rio de Janeiro. Fato este que possibilitaria um relato mais fiel aos atributos da legislação sanitária, já que a totalidade das famílias convive com a produção pecuária leiteira e de corte, vivenciando, ou não, o controle inerente à sua própria condição de pequeno pecuarista.

Com relação às fontes de informações utilizadas, o autor teve como ponto de partida as observações cotidianas feitas *in loco* enquanto trabalhava no assentamento como Extensionista Rural, durante os anos de 2011 a 2013, quando pode vivenciar junto à lida diária dos assentados, as facilidades e dificuldades do trabalho no campo. Para

apurar a percepção dos assentados sobre as normativas da legislação e mais que isso, o papel da defesa e vigilância sanitárias lançou-se mão de entrevistas de campo junto a cinco famílias escolhidas a partir de características referentes às suas atividades produtivas, grau de envolvimento com as entidades representativas e portadores de informações privilegiadas sobre as condições políticas, produtivas e sociais do assentamento. As entrevistas foram elaboradas a partir de um questionário semi-estruturado, constituído de perguntas abertas e fechadas que diziam respeito às informações econômicas, sociais e produtivas do entrevistado em questão e do conjunto do assentamento pesquisado. Juntamente com o preenchimento do questionário impresso feito pelo pesquisador, as entrevistas foram gravadas em áudio, com autorização previa, verbalizada, dos entrevistados, com intuito de perceber e apurar com mais detalhes as respostas, bem como a entonação e emoção expressas no ato da gravação. Os entrevistados constituíram desta forma, fonte importante pelas informações extremamente relevantes que propiciaram, tanto do ponto de vista individual quanto coletivo, a propósito da percepção sobre a legislação e suas repercussões no cotidiano produtivo e social do assentamento.

Além das observações de campo e do acompanhamento profissional, o autor teve acesso aos dados coletados pelos membros da equipe de campo da prestadora de Assessoria Técnica, Social e Ambiental - ATES, a Cooperativa CEDRO, registrados nas Fichas de Visita Técnica arquivadas pela prestadora, totalizando 4 anos e meio de registro de atividades produtivas e técnicas analisadas a partir dos dados coletados junto as referidas Fichas.

A Dissertação está dividida em três capítulos, no Primeiro capítulo faz-se o levantamento histórico da ocupação da região Norte Fluminense, com o intuito de esclarecer o leitor sobre como se deu o desenvolvimento desde tempos coloniais da economia agrária no norte do Estado do Rio de Janeiro. Possibilitando assim o entendimento dos reflexos sentidos até os dias atuais de ter sido a última região do país a abolir o regime escravocrata e como se deu a distribuição espacial que caracteriza o conflito de terras na região, herança da cultura canavieira.

No segundo capítulo, será discutido o Controle Sanitário pelos órgãos de fiscalização governamentais, passando pelo estudo evolutivo da constituição das normativas que compõem a Legislação Sanitária brasileira, bem como os seus pontos de interseção com o debate sobre a produção em pequena escala. Aborda-se nesse capítulo a visão sobre licitude e ilicitude da legislação, discutindo os parâmetros de controle de

qualidade microbiológica e seus reflexos na pequena produção assentada. Busca-se com esse capítulo o entendimento de como se deu a construção da legislação sanitária, bem como de sua relação com a manutenção do monopólio das grandes corporações agroindustriais no meio rural brasileiro.

No terceiro e último capítulo, será caracterizado o PA São Fidelis, que serviu de objeto empírico para o trabalho de campo do presente estudo, bem como aprofundado o debate sobre qualidade na produção de pequena e larga escala, com o intuito de correlacionar o que se observou no próprio assentamento, com o que se prevê na legislação nacional que regula a produção e comercialização de produtos de origem animal.

Por fim, apresentaremos no tópico Conclusões, a síntese do trabalho, as conclusões relacionadas às hipóteses e indagações e aos objetivos enunciados na Introdução. Nas conclusões, serão destacados os principais resultados da pesquisa, contribuições e méritos do estudo desenvolvidos pelo pesquisador.

CAPITULO 1 - A EVOLUÇÃO ECONÔMICA DO NORTE FLUMINENSE: DOS ENGENHOS DE AÇÚCAR AOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA.

Esse capítulo pretende, inicialmente, situar, a constituição geográfica e produtiva da Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, buscando ligar o histórico de ocupação do território e o modelo de exploração da terra, com a desigualdade distributiva e territorial da região norte do Estado do Rio de Janeiro até os dias de hoje. A partir dessa caracterização, apontamos o surgimento dos assentamentos de reforma agrária, como contraponto ao modelo de exploração monocultural da terra e do regime de super-exploração da mão de obra camponesa. Surge nesse momento a constituição de uma nova categoria analítica: o assentado da reforma agrária.

Nesse sentido, apresentamos o quadro histórico e evolutivo da produção rural na região estudada, desde o inicio da colonização até o estabelecimento das grandes usinas de açúcar e álcool, que dominam a paisagem do norte e noroeste do Estado do rio de Janeiro, bem como o desenvolvimento do modelo de exploração da mão de obra escrava até a constituição dos assentamentos de reforma agrária.

Aborda-se também, as políticas de desenvolvimento territorial implementadas pelos governos do Estado do Rio de Janeiro e governo Federal, sobre as políticas de distribuição de terra na região, passando pela discussão da reestruturação produtiva do estado e da região do norte e noroeste fluminense, até a implementação da política de assentamentos de reforma agrária na baixada campista. Com isso, pretende-se neste capítulo, traçar a linha evolutiva da região estudada até chegar a constituição do Projeto de Assentamento São Fidelis, objeto empírico do presente estudo, que será apresentado no ultimo tópico deste capítulo, com a caracterização produtiva e social e sua inserção na atividade pecuária dentro da principal bacia leiteira do Estado.

1.1 – A Colonização e o Estabelecimento da Grande Empresa Agrícola Colonial – O Engenho de Cana de Açúcar:

*“No fim da era colonial, cerca de um terço da população
era composta de escravos negros”*

(Caio Prado Junior, 2008)

A história do Brasil começa bem antes da chegada de Cabral na costa do que hoje chamamos Bahia. O avanço das economias europeias e a fuga do domínio comercial turco criam a necessidade da busca de novas rotas comerciais impulsionando a expansão marítima para além dos limites dos mares europeus. No entanto, os novos caminhos construídos se mantinham ainda na circunscrição do continente europeu, quando muito, por terra, se cortava a Europa desde a península itálica até a região nórdica do continente. E dessa forma se fazia o comércio até meados do sec. XIV.

Com o crescimento em importância dos portos no litoral europeu, houve uma mudança no eixo central da economia àquela época. As antigas cidades que se beneficiaram nos últimos séculos do desenvolvimento promovido pelas rotas comerciais terrestres começam a perder sua significância para as cidades litorâneas. A busca pelas especiarias índicas, já não perpassava pelas rotas tradicionais. Após a tomada de Constantinopla pelo povo turco, a Europa modifcou o seu caminho, construindo novas vias de acesso marítimo até as Índias Orientais. O Péríplo Africano era o exemplo mais nítido desta mudança até a chegada dos espanhóis em continente americano.

A Península Ibérica que até então ficava subjugada em segundo plano, começa a assumir uma importância maior. A consolidação do Estado espanhol e português possibilita o acúmulo de forças, necessário, para que os investimentos fossem direcionados para os empreendimentos ultramarinos. Como “abre alas” da Europa para o Oceano Atlântico, Portugal se beneficia de sua posição geográfica privilegiada, buscando novos mercados ainda não dominados pelas antigas potências europeias. A fuga da concorrência possibilita aos anseios portugueses um *know-how* até então não visto no restante das nações metrópole. O comércio intensificado, tanto de especiarias, quanto de escravos, com os mouros que dominavam as nações africanas, impulsiona Portugal para um pioneirismo que acabaria por deixar seus concorrentes para trás (Prado, 2008).

A Coroa Portuguesa pôde desenvolver às últimas consequências a sua Grande Empresa Colonial Agrícola², a partir da descoberta e exploração das ilhas do Atlântico (Cabo Verde, Madeira e Açores). A experiência na produção e beneficiamento de açúcar, àquela altura, uma das especiarias mais requeridas na Europa, possibilita a Portugal o aprimoramento na exploração econômica de suas colônias o que segundo Furtado (2007), teria uma fundamental importância para que o empreendimento agrícola português no Brasil viesse a dar certo. Essa experiência resultou ser de enorme importância, permitindo a solução de problemas técnicos relacionados com a produção e proporcionando o desenvolvimento da indústria de equipamentos para engenhos de açúcar (Furtado, 2007).

Analizando para além da expansão comercial europeia e seu desenvolvimento econômico, Furtado (2007) argumenta que o desenvolvimento português, bem como a ocupação das Américas, constituiu-se em um caso independente do quadro majoritário da Europa, o que não o isentou de ter sido de fundamental importância para a consolidação do modo de produção mercantil europeu. Para Furtado (2007), “*o grande feito português, eliminando os intermediários árabes, antecipando-se à ameaça turca, quebrando o monopólio dos venezianos e baixando o preço dos produtos, foi de fundamental importância para o subsequente desenvolvimento econômico da Europa*”.

Dadas as circunstâncias da expansão comercial e marítima do séc. XV e XVI, as grandes nações imperialistas da Europa ambicionaram estender a sua área de influência sobre o recém descoberto continente americano, cuja propriedade estava sob domínio de Portugal e Espanha, esta última já se beneficiando da facilidade na exploração de ouro, de acordo com as condições encontradas na América pré-colombiana. Isto atraia a atenção das demais nações e o que de fato ocorreu, foram as inúmeras tentativas de ocupação do território em busca do áureo sonho. Como resultado disso, teve-se a investida portuguesa em suas terras já que, se não o fizesse, correria o risco de perder as suas posses. A partir desse momento, a ocupação da América deixava de ser um problema exclusivamente comercial, para assumir um caráter político. Nesse sentido, a ocupação econômica do território brasileiro é em boa medida consequência da pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelas demais nações europeias (Furtado, 2007).

² Para Furtado (2007), por Grande Empresa Colonial Agrícola entende-se o modelo de produção extensiva, monocultural, baseada na grande extensão de terra e na mão de obra escrava para a produção de açúcar, implementada por Portugal nas ilhas do Atlântico e posteriormente, com grande êxito no Brasil-colônia.

Sendo assim, a necessidade de se defender a terra até então despretendida, tem um forte motivador que a impulsiona, qual seja, a grande expectativa de se encontrar ouro nas terras luso-americanas. A exemplo do que acontecia nas colônias espanholas, a coroa portuguesa era movida pela miragem do ouro escondido no interior do Brasil, o que seguramente pesou na decisão tomada de realizar um esforço relativamente grande para conservar as posses americanas (Furtado, 2007).

Decidido o intento, Portugal se depara com a triste realidade de não se encontrar ouro disponível e em abundância, como se vira na América espanhola. Poucas jazidas foram encontradas, mas de ínfima quantidade para custear os vultosos investimentos requeridos com a ocupação do novo território (Prado, 2008). Para Furtado (2007), diferente da fácil extração de metais preciosos, coube à Metrópole a tarefa de viabilizar a utilização econômica das novas terras, pois somente assim seria possível cobrir os gastos de defesa das terras americanas. Neste sentido, Furtado (2007) ainda afirma que “*das medidas políticas que então foram tomadas, resultou o início da exploração agrícola das terras brasileiras, acontecimento de enorme importância na história americana*”.

Contudo, os marcos dessa ocupação demográfica diferiram enormemente dos acontecidos no restante do continente americano. O objetivo mor de toda a exploração portuguesa em solo brasileiro se deu em torno de um propósito já há muito conhecido, o de explorar comercialmente tudo e toda possibilidade que pudesse gerar recursos para a metrópole portuguesa. Daí se extraí o grande sentido de nossa colonização, como afirma Caio Prado Junior em A Formação Econômica do Brasil:

... No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. Este é o verdadeiro **sentido da colonização** tropical, de que o Brasil é uma das resultantes. (Prado, 2008) (grifo nosso).

O caráter do grande empreendimento implementado por Portugal em território brasileiro terá consequências duradouras e seculares. A Grande Empresa Agrícola assume características que determinarão o arranjo espacial e territorial, bem como as relações sociais no meio rural até os dias atuais. O português viria para as novas terras não como um povoador, mas sim como um empresário em busca de um empreendimento que lhe pudesse ser rentável e que obviamente lhe oportunizasse a exploração de mão de obra que não fosse a dele próprio. O colonizador viria como

dirigente da produção de gêneros de grande valor comercial, como empresário, mas só a contragosto, como trabalhador (Prado, 2008).

Esse é o quadro em que se realizara a exploração agrária no Brasil colonial. Esta se dera em larga escala, em grandes unidades produtoras, os engenhos que reuniam cada qual um número relativamente grande de trabalhadores. Nesse sentido, para cada proprietário, senhor de engenho, havia muitos trabalhadores subordinados e sem propriedade (Prado, 2008). Como aponta Caio Prado Junior:

Na Agricultura, o elemento fundamental será a grande propriedade monocultural trabalhada por escravos. Este tipo de organização agrária, que corresponde à exploração agrícola em larga escala, em oposição à pequena exploração do tipo camponês, não resulta de uma simples escolha, alternativa eleita entre outras que se apresentavam à colonização. (Prado, 2008).

Vários motivos foram levantados para tal questão, mas um dos fatores que ajuda entender o assunto era a incapacidade da Metrópole em fornecer contingente populacional para ocupar a nova área dominada (Prado, 2008). Vinham para a colônia somente aqueles que tinham recursos para investir em sua própria produção e pagar a sua própria mão de obra. Além, obviamente, da própria experiência portuguesa em exploração agrícola desenvolvida nas ilhas do Atlântico. Para tanto a metrópole oferecia a concessão de faixas nada desprezíveis de terra, as *sesmarias*, que desta forma convenciam os empreendedores colonizadores a se estabelecerem em solo brasileiro.

Neste sentido, alerta Caio Prado Junior que:

„, nenhum daqueles colonos que emigravam com vistas largas, e não entendia levar aqui vida mesquinha de pequeno camponês, aceitaria outra coisa. (Prado, 2008).

Nesse contexto, a expertise portuguesa possibilitou mais um pioneirismo, o de implementar, em território americano, a exploração da mão de obra escrava. Com a grande propriedade monocultural instala-se no Brasil o trabalho escravo. De início tentou-se dominar o povo indígena autóctone, mas sem muito êxito, rapidamente a escravidão negra tomou conta do novo continente. Da chegada dos primeiros negros no Brasil não se tem ao certo a data, mas segundo Caio Prado, há grande possibilidade de terem vindo já na expedição de Martim Afonso de Sousa em 1531 (Prado, 2008).

Nesse ponto histórico, temos a definição da disparidade na posse da terra no Brasil. A relação construída ainda no início da colonização determinará com sede de sangue o conflito social pela terra e as relações desiguais de trabalho, que caracterizam o meio rural brasileiro até os dias de hoje. Corroborando com o exposto Caio Prado Junior afirma:

... Nos trópicos, , surgirá um tipo de sociedade inteiramente original. Não será a simples feitoria comercial, que já vimos, irrealizável na América. Mas conservará no entanto um acentuado caráter mercantil; será a empresa do **colono branco**, que reúne à natureza, pródiga em recursos aproveitáveis para a produção de gêneros de grande valor comercial, o trabalho recrutado entre **raças inferiores que domina: indígenas e negros africanos importados.**(Prado Junior, 2008) (grifo nosso).

Ainda sobre a questão do trabalho escravo, em nota de rodapé, Caio Prado Junior alerta que:

o que mantinha a massa da população brasileira naquele grau ínfimo de existência material e em consequência moral, que era o seu, não era somente a escravidão, mas antes a organização fundamental do país, de que o trabalho escravo não é senão um dos aspectos, que, abolido, se substitui por outro que continuou, com pouca diferença, mantendo o trabalhador e, portanto a massa da população naquele nível ínfimo de existência.(Prado Junior, 2008).

Entende-se assim , como se deu a construção da estrutura econômica do Brasil - colônia, sendo o resultado de condicionantes externas e internas. A escolha pela concentração da terra nas mãos de poucos colonos brancos e a utilização da mão de obra escrava como força motriz da empresa colonial brasileira foi determinante para rascunhar, o que seria séculos mais tarde, a sociedade desigual que caracteriza o país. Sobre esse assunto, segue a contribuição de Caio Prado Junior:

A grande exploração agrária, o engenho, é consequência natural e necessária de tal conjunto; resulta de todas aquelas circunstâncias que concorrem para a ocupação e aproveitamento deste território que havia de ser o Brasil: o caráter tropical da terra, os objetivos que animam os colonizadores, as condições gerais desta nova ordem econômica do mundo que se inaugura com os grandes descobrimentos ultramarinos, e na qual a Europa temperada figurará no centro de um vasto sistema que se estende para os trópicos a fim de ir buscar neles os gêneros que aquele centro reclama e que só eles podem fornecer. São estes, em última análise, os fatores que vão determinar a estrutura agrária do Brasil-colônia. (Prado Junior, 2008).

Outro fato marcante e determinante foi a consolidação da grande propriedade no Brasil. Desde os primeiros anos de sua exploração, a terra colonial foi destinada ao regime da concentração fundiária. A produção camponesa em nenhum momento foi considerada como alternativa para a ocupação do território, o que caracteriza mais uma vez o intuito mercadológico em que se sustentou a exploração econômica da colônia por parte de Portugal, sendo assim:

Tal política se orienta desde o começo, nítida e deliberadamente, no sentido de construir na colônia um regime agrário de grandes propriedades. Não lhe ocorreu, a não ser no caso tardio e excepcional já citado dos açorianos, como também não ocorrerá a nenhum dos donatários, que partilham um momento seus poderes soberanos, a idéia de tentar sequer um regime de outra natureza, uma organização de pequenos proprietários. (Prado Junior, 2008).

Finaliza-se assim, a caracterização da ocupação econômica e social da terra no Brasil colônia, no que nos interessa entender para fins do presente estudo. Para tanto, segue a contribuição de Caio Prado Junior:

...Completa-se assim os três grandes elementos constitutivos da organização agrária do Brasil colonial: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. Estes três elementos se conjugam num sistema típico, a “grande exploração rural”, isto é, a reunião numa mesma unidade produtora de grande números de indivíduos; é isto que constitui a célula fundamental da economia agrária brasileira. Como constituirá também a base principal em que se assenta toda a estrutura do país, econômica e social. (Prado, 2008)

O que se teve no Brasil dferia completamente do que se via na Europa, o que se apresenta aqui, é a grande propriedade mais a grande exploração, o que traz consequências de toda ordem, inteiramente diversas (Prado, 2008). Temos no final de tudo a constituição de uma sociedade desigual na cidade e no campo, que apresenta ainda hoje as características da organização social que determinaram a sociedade brasileira do primeiro século de ocupação colonial. O que corrobora com as considerações apresentadas por Celso Furtado e por Caio Prado Junior quando estudaram a formação do Brasil, econômica e social, desde a chegada dos exploradores europeus.

1.2 – O Séc. XVIII e o ressurgimento do litoral:

“Mas a febre seria de curta duração. Já em meados do século, as minas começam a dar sinais de cansaço; a decadência franca é do terceiro quartel do século. Cessa então a corrente de povoamento para o interior; e até muitos casos se inverte. Renasce o litoral e a agricultura recupera a primazia” (Prado, 2008)

Dado o salto de cerca de 200 anos e findado o ciclo do ouro, chegamos ao final do sec. XVIII com a reorganização da agricultura como fonte de riqueza para os senhores de terra no país. Mais uma vez o litoral assume grau de importância maior na economia colonial e o Rio de Janeiro figura juntamente com Pernambuco e Bahia, como um dos três grandes núcleos de povoamento da colônia.

No Rio de Janeiro, além da região que circunscreve a baía de Guanabara e se estende por Mangaratiba, Angra dos Reis indo até Parati, temos também a região dos Campos dos Goytacazes, oferecendo condições favoráveis ao trabalho agrícola, como relevo plano, solo fértil, vegetação natural que não obstruía a passagem e nem dificultava a ocupação. Esta região, a dos Campos, que já interessava desde o séc. XVII começa a ser aproveitada, primeiro pela pecuária, que constituía sua atividade econômica pioneira, e que servia de abastecimento do mercado próximo ao Rio de Janeiro e posteriormente foi ocupada pelas lavouras de cana, que se adaptaram perfeitamente as condições naturais apresentadas(Prado, 2008).

Para se entender melhor a importância econômica que a região Norte do Rio de Janeiro assumira àquela época, segue a consideração feita por Caio Prado Junior:

Os obstáculos que os arredam não são para os Campos do Goytacazes de grande monta; o rio Paraíba francamente navegável por pequenas embarcações nos 42 km que separam do mar o seu centro principal, a vila de São Salvador, hoje cidade de Campos, põe-nos em contato fácil com o mundo exterior; cerca de 50 embarcações andavam aí a carga, transportando para o Rio de Janeiro onde se exportavam para fora da colônia as 8.000 caixas de açúcar da sua produção exportável. (Prado, 2008)

Não obstante às suas exuberantes condições naturais, o Norte Fluminense se beneficiou das mudanças que estavam ocorrendo ao longo do Séc. XVIII a nível internacional. As potências europeias estavam em constantes conflitos nas disputas pelo controle das colônias, coisa que não ocorria com Portugal, que sempre manteve sua

postura neutra perante os abalos internacionais. Esse fato colocava o Brasil - colônia em posição de neutralidade também, o que o beneficiava no comércio internacional. Além disso, as crises políticas que abalavam as outras colônias favoreceram a economia brasileira, na medida em que seus concorrentes decaíram suas produções, deixando o mercado internacional livre para os produtos agrícolas brasileiros.

Por fim, o grande desenvolvimento da indústria têxtil na Europa, A Revolução Industrial, aumentava a demanda internacional pelo algodão o que fomentou o crescimento das lavouras no Brasil, principalmente em Pernambuco e Maranhão, processo que deixou de lado a produção de açúcar nessas capitâncias, redirecionando a demanda para o Rio de Janeiro e mais especificamente para a região dos Campos dos Goytacazes. Conforme os dados que se seguem.

...Para a capitania do Rio de Janeiro em conjunto, que compreendia os Campos, a progressão é de 310 engenhos de açúcar e 166 de aguardente em 1776, para 616 engenhos de açúcar (324 nos Campos) e 253 de aguardente, em 1799 (Prado, 2008)³

Assim sendo, é nos Campos dos Goytacazes que se organiza o mais importante setor açucareiro da capitania em uma extensão territorial que vai desde a Lagoa Feia, rio Paraíba até o seu afluente, o rio Muriaé. Contudo, com o desenvolvimento produtivo teremos também as consequências da produção monocultural de cana no Norte do Rio de Janeiro.

Caio Prado (2008), observa que as características da produção em larga escala do modelo colonial brasileiro a individualiza entre as demais formas de exploração rural. O mesmo autor continua afirmando que “*isto tem grande significação econômica e social. É deste tipo de organização em que se constitui a lavoura brasileira que derivou toda a estrutura do país: a disposição das classes e categorias de sua população, o estatuto particular de cada uma e dos indivíduos que a compõem*” . O que o autor quer dizer é que o modelo de exploração econômica adotado definiu o conjunto das relações sociais no que tem de mais profundo e essencial, a exploração do homem pelo homem (Prado, 2008).

Nessa caracterização da produção agrícola desenvolvida nos Campos dos Goytacazes, percebe-se que nada a difere do modelo de larga escala, o *engenho*.

³ Citação feita por Caio Prado Junior em nota de rodapé das seguintes referências: *Relações que acompanham o Relatório do Marquês do Lavradio*, 285 e *Almanaque Histórico*, 159. Para mais informações consultar Caio Prado Junior em a *Formação do Brasil Contemporâneo* (2008).

Contudo, além dos grandes proprietários de terras e escravos, existem também os *lavradores livres*, que também são proprietários, porém decidem moer a sua produção de cana no engenho que lhes convém. Dado interessante é que Caio Prado Junior na busca de informações sobre essa categoria de proprietário, só encontrou referência sobre Campos:

... encontrei apenas um dado a esse respeito, e ele se refere aos Campos dos Goytacazes em 1779; neste ano, os engenhos do distrito produziram 1761 caixas para os senhores, e cerca de 400 para os lavradores; tomando-se pois em consideração a divisão descrita – na hipótese de serem todos lavradores livres, o que não é o caso de nem para a maioria deles, pois nos Campos a propriedade fundiária é particularmente concentrada (Prado Junior, 2008).

Ainda sobre essa questão, o mesmo autor salienta que estes *lavradores* não são pequenos produtores que poderiam se encaixar na categoria de camponeses, mas sim, que se tratavam de senhores de escravos e que suas terras próprias ou arrendadas, formavam, como os engenhos propriamente, grandes unidades (Prado Junior, 2008).

Nesse ponto é importante reafirmar que o trabalho no engenho é todo escravo, assalariados existem, mas em pequeno número e para funções especializadas ou de direção e são comumente antigos escravos libertos (Prado Junior, 2008). Isso determinaria, até os dias atuais, as contradições espaciais e raciais que prevalecem na região Norte do Rio de Janeiro.

1.3 – O Sec.XX: Dos Engenhos às Usinas de Açúcar:

A estrutura agrária da região Norte, mais concentrada e caracterizada pelo latifúndio açucareiro, sofreu alterações mais recentemente no início do séc.XX, com o advento das grandes usinas, que substituíram o engenho a vapor e alteraram a organização espacial e produtiva até então existente, na qual ainda tinham grande importância, os pequenos fornecedores de cana. Vamos entender como se deu essa transformação, da passagem do Engenho para as Grandes Usinas de Açúcar.

Mas antes de tudo, é preciso compreender que do séc.XVIII até o princípio do séc.XX a cidade do Rio de Janeiro atuou como pólo dinamizador do setor rural, pois o mercado urbano fomentava a ampliação da produção para seu abastecimento, porém, a partir dos primeiros anos do séc.XX o efeito passou a ser contrário, com a valorização de terras concorrendo com a intensificação do uso agrícola destas (Alentejano, 2007).

No entanto, mesmo que a pressão sobre o processo de urbanização tenha se ampliado ao longo deste período, as relações produtivas na Baixada Campista não se modificaram substancialmente, pelo menos até os incrementos da Revolução Verde, que analisaremos mais a frente. Sobre a manutenção do modo de produção canavieiro e todo o seu contexto, Alentejano (2007) corrobora dizendo que esta região permaneceu basicamente como área de domínio da burguesia canavieira, embora se perceba que houve o desenvolvimento nas franjas da região metropolitana de outras atividades produtivas, como a pecuária leiteira e a citricultura, porém sem representar alterações expressivas no ordenamento do território.

Neste processo é possível entender que houve mudanças no eixo de intervenção econômica e diversificação dos processos de territorialização do capital, e isso se deu ao longo das décadas de 40 e 60 do séc.XX. Contudo, essas mudanças não foram substancialmente sentidas nas regiões que compreendem a Baixada Campista – Norte Fluminense. Com isso, ainda nos anos 60, não era possível perceber a mudança na dinâmica econômica da região, que continuava a ser área de influência da oligarquia canavieira e secundariamente de citricultores, salineiros e pecuaristas (Alentejano, 2007).

Uma importante consideração feita por Alentejano (2007) é sobre o fenômeno da desruralização e da metropolização, que apesar de não fazer parte do escopo deste trabalho, sabe-se que os processos sociais descritos estão inseridos no contexto econômico geral e sendo de suma importância sua compreensão e citação:

... O período de 1964/1980 é caracterizado, fundamentalmente, pela desruralização que vinha se desenvolvendo desde o princípio do século, mas que avança substancialmente neste período. Este avanço está diretamente relacionado a três processos: as mudanças estruturais na atividade canavieira; a enorme expansão da atividade turística e com ela a especulação imobiliária e a desarticulação da resistência dos trabalhadores rurais pela repressão militar (Alentejano, 2007).

Somado a essas mudanças ocorridas no estado do Rio, outro processo de âmbito nacional, interferiu no reordenamento econômico do Norte Fluminense, esse processo ficou conhecido como Revolução Verde ou Modernização Conservadora da Agricultura. Os incentivos à modernização da agricultura acabaram resultando numa profunda alteração das relações de produção e trabalho na principal área canavieira do estado, a Baixada Campista (Alentejano, 2007) (Souza *et alli*, 2007).

... Esse é possivelmente, o caso das políticas de modernização da agricultura brasileira, às quais se atribui a responsabilidade por importantes alterações na estrutura do setor agrícola. (Souza *et alli*, 2007).

Na região da Baixada Campista, o processo de reestruturação produtiva se deu de forma diferenciada em relação às demais regiões do estado do Rio de Janeiro. Como afirma Alentejano (2007), a força que influenciou o Norte Fluminense não foi a especulação aliada ao turismo, mas sim os incentivos governamentais propiciados pelo Programa Nacional de Apoio à Agroindústria Açucareira e pelo Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL)⁴. Assim, com o apoio governamental, a produção de cana na região sofre profundas alterações, sendo tanto pela concentração crescente de capital, como pela alteração radical das relações de trabalho (Alentejano, 2007).

O processo de Modernização da Agricultura fomentado pelo PROALCOOL favoreceu ao aumento das unidades de produção para suplantar a demanda criada com o programa. A difusão dada pela mídia na substituição do automóvel a gasolina pelo movido a álcool, foi seguida de grande apelo e comoção na autonomia da produção de combustível (algo semelhante ao que se faz hoje em dia com a propaganda do BioDiesel). Contudo o que se obteve na realidade, foi uma transformação de ordem produtiva, aumentando em escala o plantio e a moagem de cana de açúcar. O incremento de máquinas (aragem e gradagem do solo), plantio mecanizado, queima da cana, aumentando a produtividade por hora/homem, as embarcadeiras que empilhavam e acomodavam nas grandes carretas transportadoras de cana. Tudo isso, alterou substancialmente o que se tinha até então, o que antes era imprescindível, a força humana, agora a máquina a substitui.

Souza *et alli* (2007), destaca os reflexos das políticas governamentais, em especial os efeitos do crédito rural subsidiado, uma das principais políticas voltadas para a modernização da agricultura brasileira. Outras políticas como os preços mínimos, o seguro rural e as políticas de subsídios, além de programas especiais de desenvolvimento regional, também atuaram no sentido de incentivar a concentração fundiária, além de beneficiar atividades e regiões específicas e favorecer a grande

⁴ Num contexto de redução do consumo de derivados de petróleo, devido ao primeiro choque do petróleo, o Governo Brasileiro criou por meio do decreto-lei nº 76.593 de 14 de novembro de 1975, o Programa Nacional do Álcool – Proálcool. Em 1977, foi incentivado o uso de automóveis movidos a álcool, visando expandir a produção e o uso do combustível. Entre as vantagens estava a redução na importação de petróleo, gerando equilíbrio da balança comercial brasileira. O uso do álcool também representou um incentivo à agricultura com a produção da cana-de-açúcar, além de fazer surgir novas refinarias e destilarias, criando novos empregos e indústrias fornecedoras de equipamentos (Memória Petrobras).

produção (Souza *et alli*, 2007). Alentejano (2007) caracteriza que no caso das relações de produção ocorrem dois processos paralelos:

... de um lado, a construção de modernas usinas de produção de açúcar e álcool, elimina os antigos engenhos, representando um forte processo de centralização e concentração do capital; de outro lado, há uma concentração fundiária que resulta da redução do número de fornecedores, uma vez que as usinas impõem padrões de produção que muitos pequenos fornecedores não conseguem cumprir o que acaba por alijá-los do setor, além da estratégia de buscar ampliar a produção própria, como forma das usinas se protegerem contra a concorrência das demais.(Alentejano, 2007)

No que tange às relações de trabalho, as alterações promovidas pela intensificação da produção da cana foram intensas de tal forma que criaram uma massa de trabalhadores temporários que antes eram lavradores, influenciando não somente as contradições sociais no campo, mas também na cidade, acirrando ainda mais os conflitos por moradia e terra. Alentejano (2007) explora bem esse assunto, como segue a citação abaixo:

No caso das relações de trabalho, a marca fundamental é a expulsão dos trabalhadores do interior dos latifúndios, transformando-os em boias-friás, moradores das periferias das cidades da região, principalmente Campos. A introdução de melhorias técnicas parciais na produção, concentradas no preparo da terra e nos tratos culturais, e excluindo, em geral, a colheita, acentua a diferença sazonal de requerimento de mão de obra, gerando uma massa de assalariados temporários (Alentejano, 2007).

Como pôde ser visto a região Norte do estado do Rio, estando inserida no cenário agrícola nacional, sofreu o efeito das políticas de modernização agrícola, com impactos visíveis na estrutura fundiária. Em comparação com o restante do estado do Rio de Janeiro, os valores para o índice de Gini⁵ da distribuição da posse da terra são mais elevados para os municípios da Região Norte, destacando-se Campos dos Goytacazes que apresentava em 1998, índice de Gini igual a 0,789 (Souza *et alli*, 2007).

Sobre esse aspecto e a diferença encontrada em seu estudo, Souza *et alli* (2007), faz a seguinte consideração em relação aos municípios da região Norte que apresentaram índice de Gini abaixo dos demais:

⁵ Define o grau de concentração fundiária, onde: 0,000 – 0,100: nula; 0,101 – 0,205: nula a fraca; 0,251 – 0,500: fraca a media; 0,501 – 0,700: media a forte; 0,701 – 0,900: forte a muito forte; 0,901 – 1,000: muito forte a absoluta.

... Que mesmo nos municípios com índice de Gini mais baixo a distribuição de terra não deve ser entendida como pouco concentrada. No caso do município de São Fidelis que apresentou no estudo de Souza (2007), um índice de Gini em média na faixa de 0,640, ainda assim, o caracteriza como concentração média a forte, que está compreendida entre 0,501 e 0,700. Já o município de Campos dos Goytacazes, se manteve constante, com pouca oscilação significativa, mais ainda assim com uma concentração forte e muito forte, apresentando 0,789 em 1998 (Souza *et alli*, 2007).

Outro processo pelo qual passou a Região Norte Fluminense foi o crescimento da indústria petrolífera, isso já nos anos 80 do último século, em detrimento da atividade canavieira. Cada vez mais a desruralização incide sobre a região, forçando a uma mudança no direcionamento econômico do Norte Fluminense. O crescimento da urbanização, a conurbação principalmente no entorno das cidades de Campos e Macaé, aliadas à especulação imobiliária, lança a Baixada Campista para um novo patamar de desenvolvimento econômico e territorial, alcançando na virada do século, um quadro de desvalorização do rural mais acentuado, que somado ao declínio dos subsídios à produção de álcool, promoveu a falência de inúmeras usinas de açúcar.

Diante isso, para confirmar a importância do fato, será relatado como se deu o processo de falência das Grandes Usinas de Açúcar.

1.4 – Do Colapso das Usinas à luta por terra:

“Os projetos de ordenamento territorial da burguesia prevaleceram, embora algumas importantes vezes, expressos por exemplo, na multiplicação de assentamentos rurais” (Alentejano, 2005)

Com o desenvolvimento do modo de produção extensiva da cana de açúcar na região dos Campos dos Goytacazes e a substituição do antigo modelo do engenho pelo da intensificação da produção através do surgimento das grandes usinas, se intensificaram também, os conflitos sociais no campo e na cidade. Tanto no que diz respeito às disputas por terras, que estavam em sua grande maioria nas mãos da burguesia canavieira, como por melhores condições de trabalho nas Usinas.

Foi ainda durante o governo de Getúlio Vargas, além de vários sindicatos urbanos que foram criados devido ao reflexo da aprovação das Leis Trabalhistas, que foi fundado em 1937, em Campos dos Goytacazes, o Sindicato de Trabalhadores na

Lavoura de Campos. Esse foi o primeiro sindicato de lavradores do Brasil, agrupando, sobretudo colonos das Usinas de Açúcar e das fazendas de cana (Linhares *et alli*, 2002).

Salvaguardado todo o contexto em que se deu o fato, foi justamente após a derrubada do primeiro governo Vargas, em 1945, e com o final da Segunda Guerra Mundial, que se teve um período de certa liberdade, o que possibilitou a organização das primeiras associações de lavradores e ligas camponesas a nível nacional. O que propiciou um verdadeiro levante de reivindicações sobre a Reforma Agrária a nível local e nacional. Como afirma Linhares *et alli* (2002), foi nessa época que começou-se a discutir no Brasil a necessidade de reforma agrária, como caminho para promover o desenvolvimento da economia do país.

Sobre a evolução destas discussões, segue uma importante citação de Linhares *et alli* (2002):

Como resultado dessas lutas dos trabalhadores, menos de um ano depois de assegurados os direitos trabalhistas e o direito à sindicalização no meio rural, com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural de 1963, havia um grande número de sindicatos municipais agrupados em federações estaduais (no estado do Rio de Janeiro, a Falerj, depois a Fetag-RJ) e na Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) em nível nacional (Linhares *et alli*, 2002).

Passados os anos, com o esfriamento das discussões sobre a reforma agrária durante o governo militar, mesmo após o advento do Estatuto da Terra em 1964, tivemos a eleição de Leonel Brizola ao governo do estado em 1982, quando se reiniciou o debate sobre o meio rural do Rio de Janeiro. Ocorre também, em 1984, a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, no Rio Grande do Sul, que passou a assumir papel de protagonista nas disputas por terra no país e no Rio de Janeiro também, juntamente com os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e com membros da Comissão Pastoral da Terra.

Já nos anos de 1990, o setor sucroalcooleiro entra em crise. O modo de produção extensiva da cana perde espaço econômico e político com o crescimento da indústria petrolífera no Norte Fluminense. Macaé suplanta a importância econômica que o município de Campos sustentava desde períodos coloniais. O PROALCOOL, já não mais supria a crise financeira da burguesia canavieira. O resultado disso foi a falência do modelo de produção de açúcar e álcool, culminando com o fechamento de importantes Usinas da região.

Com a crise na agricultura canavieira, chegamos até a última década do século XX, com o crescimento das lutas pela terra em todo o estado, onde tivemos a proliferação das ocupações de terra em que os alvos eram as falidas Usinas de Açúcar.

Nos anos 90, o quadro de crise no setor canavieiro agravou-se ainda mais. Foi nesse momento que diversas usinas do Norte Fluminense abriram processo de falência. Essa foi uma estratégia utilizada para contornar o elevado endividamento junto aos setores público e privado, assim como o grande número de processos judiciais movidos pelos trabalhadores por dívidas e uma série de irregularidades trabalhistas (Linhares *et alli*, 2002)

Linhares *et alli* (2002), ainda lembra que os trabalhadores da cana de Campos, vinham desde 1985, realizando campanhas anuais reivindicando melhorias salariais, o que implicou em movimentos grevistas e outras formas de luta, tamanha era a exploração impetrada pelos donos das fazendas e das usinas na região.

Com o fechamento das Usinas não temos somente o impacto da demissão sumária de centenas de trabalhadores das fábricas, temos também a liberação de grande quantidade de trabalhadores temporários do processo de corte da cana. Com o fim das Usinas, diminui também o espaço para a plantação de cana, e com o fim das lavouras a substituição imediata é por atividades poupadoras de mão de obra, nesse caso, quem assume esse papel é a pecuária extensiva.

Neste contexto de crise do setor sucroalcooleiro, fechamento de dezenas de usinas da região, milhares de trabalhadores rurais desempregados e sem-terra, o resultado foi a geração de uma forte demanda pela solução da questão agrária da região. Com isso, vários mecanismos de fixação da mão de obra no campo se sucederam, com o objetivo de converter a mão de obra desempregada das usinas em agricultores familiares, transformando as características produtivas da região, que historicamente estava vinculada ao modelo monocultural da cana, existindo um percentual considerável de pequenos produtores que têm na sua composição de renda a produção de animais. Sendo marcante a pecuária bovina que é produzida tanto pelos grandes proprietários, quanto pelos pequenos com ou sem terra. Estes em geral, utilizam pastos na beira de rodovias (Peixoto *et alli*, 2001).

No processo de ocupações das antigas Usinas, participam tanto os trabalhadores que foram demitidos das usinas, quanto os boias-frias que foram dispensados das fazendas canavieiras. Somados a esse contingente temos também os antigos colonos das fazendas que ao permanecerem em suas casas dentro do perímetro da propriedade,

apoaram as ocupações e se mantiveram em seus lotes como ação prioritária do INCRA⁶, a de privilegiar aqueles trabalhadores oriundos dos empreendimentos desapropriados.

1.5 – A pecuária fluminense e a produção leiteira:

A produção brasileira de leite vem passando por intensas mudanças, tendo na década de 90 o principal marco temporal de suas transformações. Isto se deu pelo fato de uma nova fase na produção nacional ter se iniciado nesta década, tendo sido marcada por constantes mudanças que se estendem até os dias atuais. Entre elas podemos citar, primeiramente, a liberação do preço do leite, em 1991, resultando na extinção de programas sociais que anteriormente se voltavam para o setor e que absorviam grande parte da produção de leite pasteurizado e em pó. Além disto, a ocorrência da abertura comercial, e especialmente a consolidação do Mercosul, provocaram a ampliação da importação de produtos lácteos, em função do acordo de liberação tarifária entre os países membros, aumentando assim a concorrência, e logo provocando mudanças nos diversos segmentos da cadeia leiteira. Este cenário da década de 90 também foi marcado pelo Plano Real em 1994, que promoveu a estabilização dos preços na economia brasileira. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Destaque importante, ainda nesta década, deve ser dado à ampliação do poder das multinacionais e às novas configurações nos processos de comercialização, com os supermercados assumindo importante papel, o que, num cenário marcado por estratégicas alianças no meio empresarial, gerou acirradas disputas, no que se refere à oferta e demanda do leite. Ou seja, em todos os segmentos da atividade leiteira nacional (do produtor ao consumidor, passando pela indústria e pela distribuição) ocorreram modificações advindas destas transformações desencadeadas na economia, e em especial no setor leiteiro brasileiro. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Também não se pode esquecer do aumento do nível de exigência em relação ao padrão de qualidade do leite, o que se deu em decorrência de fatores mencionados anteriormente, tais como a presença mais acentuada das multinacionais, o papel dos supermercados como postos de venda do leite Longa Vida, e a própria consolidação do Mercosul. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

⁶ INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Autarquia federal, vinculada a Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Hoje em dia, em termos de produtos da agropecuária brasileira, temos o leite como um dos mais importantes, contudo este fenômeno merece um cuidado especial, sobretudo no que diz respeito às interferências diretas e indiretas que trarão para o pequeno produtor, num contexto de elevação do padrão de qualidade e oscilação de preços, o que é preocupante frente à carência de políticas de auxílio a este segmento fragilizado da cadeia leiteira. Neste sentido, reconhecemos que os agentes atuantes no setor lácteo devem adaptar-se às constantes necessidades de transformação e modernização da produção, com vistas a atender às exigências de um mercado globalizado, onde padrão de qualidade, flexibilização na produção (oferta de produtos com maior valor agregado) e concentração da indústria são características marcantes. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Para Vilela *et alli* (1998), *à medida que este setor se desenvolve, sua verticalização e sua especialização ampliam-se, agregando mais valor aos produtos elaborados. Nesse processo evolutivo, cresce a disputa no mercado, exigindo mais eficiência e competitividade para sobrevivência nesse ambiente.*

Na cadeia de lácteos, os maiores investimentos no setor estão associados em geral aos grandes produtores, ocorrendo um esquecimento em relação aos pequenos e médios. Isto se deve à falta de recursos e dificuldades de obtenção de crédito por parte dos mesmos, o que está relacionado à carência de auxílios por parte dos governos. Isto vale não só para a cadeia leiteira, mas para o setor agropecuário nacional como um todo. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Dos problemas mais aparentes na cadeia do leite podemos citar a instabilidade da renda do produtor, a qual se deve, sobretudo, à sazonalidade da produção, às demandas de consumo e à instabilidade nos preços do leite. Neste caso, mesmo o produtor tecnificado/modernizado, que se caracteriza por produção e custos estáveis durante o ano, prejudica-se em função das variações estacionais no preço do leite. Por outro lado, o mercado também é afetado, já que, apesar de a oferta ser maior no período das águas, a demanda é constante, o que, além de promover um acirramento das disputas por lucros, pode também, por outro lado, promover um aumento nos preços dos laticínios. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Mandanêlo & Marafon (2002) também apontam para outro problema relacionado à instabilidade de preços do produto, que é a questão do custo de processamento, que já é por natureza mais elevado que o custo em países como Uruguai e Argentina, não variando em função dos preços do mercado interferindo na condição

dos produtores. Um dos fatores que dificultam a inserção da pequena produção no mercado é justamente este alto custo de produção, que faz com que este tipo de produtor muitas vezes obtenha um leite cuja qualidade apresenta-se muito aquém daquelas que condizem com os padrões mercadológicos de exigência, cada vez mais rigorosos. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Os mesmos autores ainda argumentam que a má qualidade do leite brasileiro (no que se refere aos baixos níveis de higiene na produção e no armazenamento, sem contar com a significativa queda nos índices de produtividade nos períodos de seca), apontada como um dos mais graves problemas nacionais do setor, tem sido alvo de medidas que visam solucioná-la. Porém, por outro lado, estas mesmas medidas vêm excluindo os pequenos produtores (que representam a maior parte dos produtores do país), já que não existe auxílio efetivo que garanta sua permanência no mercado. Temos as políticas de bonificação por qualidade microbiológica da produção, bem como o armazenamento e transporte do leite resfriado (granelização), como algumas das medidas excludentes adotadas com relação à atividade leiteira nacional. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Neste contexto, o aumento do padrão de qualidade do produto – um dos maiores entraves à manutenção dos pequenos produtores no setor leiteiro atualmente – ocorre em função da disputa por mercados no âmbito das grandes empresas, repercutindo diretamente na qualidade da produção dos grandes produtores e na dinâmica das cooperativas, para, por fim, repercutir no âmbito da pequena produção. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

De acordo com Vilela *et alli* (1998):

“A principal consequência das mudanças em curso foi o aumento da concorrência, tanto na compra da matéria-prima quanto na venda de leite e derivados. Para enfrentar o aumento da concorrência na captação de leite, a indústria pratica uma política de pagamento ao produtor, a qual considera um preço-base mais bonificações por volume e qualidade. Com essa estratégia, busca-se atrair os maiores produtores. Nessa mesma linha está o programa que facilita a colocação de resfriador de leite nas fazendas, o qual é, em geral, financiado pela indústria e pago com a moeda-leite, num prazo médio de três anos.” (VILELA *et alli*, 1998).

Inserida no atual contexto de mudanças por que veio passando o setor leiteiro no país, a atividade leiteira no estado do Rio de Janeiro passa a sofrer uma série de transformações no que diz respeito às novas condições de produção e comercialização impostas aos produtores, o que contribuirá em grande parte na definição e conformação do papel desempenhado pelas cooperativas do estado nos dias de hoje. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

O estado do Rio de Janeiro, com sua produção de caráter extensivo e com baixíssimos níveis de modernização, encontra hoje (sobretudo no que se refere aos pequenos produtores – que compreendem a grande maioria dos produtores de leite do estado) na granelização um dos maiores entraves para a compatibilização de sua produção aos padrões mercadológicos de exigência que vêm sendo impostos. Deste modo, prevê-se a médio prazo a exclusão de grande parte dos produtores, já que a inserção nas lógicas de produção granelizada terá caráter obrigatório a partir de 2005, conforme o previsto pelo governo federal. Como este tipo de armazenamento (a granel) é muito custoso ao pequeno produtor – em função dos altos preços a que os tanques de resfriamento são encontrados no mercado –, torna-se nítido seu caráter excludente. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Um dos maiores agravantes que interferem diretamente no baixo desempenho e nas dificuldades que vêm sendo encontradas pela pequena produção é a ausência de políticas públicas efetivas direcionadas a este segmento fragilizado da cadeia leiteira. A implementação deste tipo de política ganha caráter ainda mais emergencial frente à subordinação das cooperativas de leite ao capital privado, em que a obtenção de lucros por parte das multinacionais ocorre por intermédio de fortes relações de dominação, nas quais os imperativos ditos “globais” se sobrepõem aos locais, privilegiando as questões de cunho econômico em detrimento daquelas de caráter social. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

1.6 – Os Projetos de Assentamento: O ambiente de Estudo.

Para dar prosseguimento a nossa discussão, é importante definirmos alguns eixos norteadores, entendendo melhor o que se desenvolve no ambiente do Assentamento Rural e caracterizando o Assentamento como categoria analítica. Nesse sentido, podemos definir os assentamentos rurais como novas unidades de produção que, no nível local ou regional, reordenam, em vários sentidos, o sistema de propriedade e uso

da terra, estabelecendo outros padrões sociais de produção agrícola, desenvolvendo novas dinâmicas econômicas e sociais de reprodução da unidade familiar (Dias, 2004; Medeiros *et alli*, 2002 e Martins, 2003).

Ainda nesse marco, podemos caracterizar o Assentamento de Reforma Agrária como o resultado das lutas e dos conflitos desencadeados pelos agricultores e trabalhadores rurais, por meio de suas organizações e movimentos, e das políticas e iniciativas governamentais que buscam acomodar as demandas desses movimentos sociais e normatizar regras de acesso à terra (Medeiros, 2002).

Ainda sobre esse ponto, segue importante contribuição de Sergio Leite e seus colaboradores (2004), sobre a composição e ordenamento dos assentamentos rurais:

... o termo assentamento rural engloba uma importante diversidade de situações com origens e características que variam de acordo com o contexto histórico em que se inserem essas unidades de produção. Do mesmo modo, também são bastante diversificados os beneficiários diretos dos assentamentos de reforma agrária. (Leite *et alli*, 2004)

No bojo das atividades econômicas desempenhadas pelos assentados, existem além de atividades eminentemente agrícolas que requerem certo grau de conhecimento do “fazer” na terra, existe também uma série de atividades consideradas não agrícolas que servem como complementação da renda destes agricultores e que muitas vezes compõem mais de 50% de sua renda mensal. Dentro dessa composição entram também os benefícios de programas governamentais de transferência de renda como o Bolsa Família e os assegurados do INSS, que garantem ao trabalhador rural uma renda mínima que o auxilia em sua lida diária.

O esforço para se manter vivo, bem como manter a propriedade, “o lote”, requer criatividade e engenhosidade por parte do assentado de reforma agrária. Pois manter a sua condição de existência social em meio ao voraz ataque do mercado, com suas regras e imposições fiscais e tributárias, às vezes coloca o agricultor em uma condição de espectador, onde observa o real sentido do desenvolvimento econômico, o forçar a se adaptar a um conjunto de regras que rompem com o seu conhecimento pretérito, deixando-o a mercê das imposições do mercado capitalista.

Entender como se dá a dinâmica econômica do assentamento de reforma agrária é importante para se analisar o grau de conflito que é gerado quando se caracteriza a economia do meio rural, a economia tradicional camponesa, como sendo parte do complexo econômico agroindustrial. São outras regras de mercado que são impostas,

outras relações de confiança, que determinam uma série de limitações que o modo de comercializar tradicional não consegue superar.

Sobre a intervenção do estado, é importante questionar que o fato das políticas públicas para a agricultura familiar se tornarem prioridade para o governo federal, pode transformá-las em instrumento do Capital, num esforço mutuo para integrar a produção familiar na cadeia produtiva do agronegócio, o que por si só, torna a política publica generalista, inespecífica, congregando em um mesmo grupo beneficiário, agricultores com tradições e especificidades diferentes. Isso se reflete na generalização padronizada dos parâmetros técnicos para a liberação sanitária de um determinado produto da agricultura familiar e no caso do estudo em tela, dos produtos de origem animal.

Entre os agentes governamentais que formulam e implementam políticas públicas, parece sobressair a intenção de que o agricultor assentado deixe esta condição o mais rápido possível, integrando-se, como agricultor familiar, aos mercados produtivos (Dias, 2004). Para Alentejano (2000) a capacidade de competição no mercado é colocada no centro das preocupações, o que se reflete nas proposições de modernização técnica e desenvolvimento da capacidade de gestão como aspectos mais enfatizados.

Outra forma apresentada de inserção no mercado por meio de políticas públicas foi a criação dos programas nacionais PAA e PNAE⁷, que preveem a aquisição de alimentos oriundos diretamente da agricultura familiar, inclusive das famílias assentadas. O PAA (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar) foi criado em 2003 juntamente com o lançamento do Plano Safra do mesmo ano. Para Maluf (2007), este programa, bem como o PRONAF⁸, com linhas de créditos voltadas aos pequenos agricultores, mostraram-se como bons exemplos de apoio governamental diferenciado, principalmente o PAA, que visava ligar o aumento da demanda por alimentos impulsionados por programas públicos, à produção da agricultura familiar carente de mercado (Maluf, 2007).

Contudo, é importante relativizar as consequências do apoio governamental, pois devido às facilidades encontradas para acessar os mercados institucionais, muitas organizações criaram alta dependência e vulnerabilidade, o que não é desejável, já que este segmento pode sofrer interrupções ou restrição na sua forma de atuação, em função

⁷ PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

⁸ PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

de reorientação política do Estado ou, até mesmo, dificuldades orçamentárias. (Carrazza *et alli*, 2012)

Para Maluf *et alli* (1996) a internacionalização das atividades econômicas, produziu efeitos no mercado interno que diminuiu os espaços para a definição de políticas nacionais mais autônomas. Enquanto isso, o sistema agroalimentar também internacionalizou formas de produção e consumo, focando a qualidade do alimento e deixando de lado as questões sociais da agricultura.

Segundo Delgado (2005), no marco da marginalidade econômica, observa-se o abandono da atividade, desmobilização de estabelecimentos ou conversão à atividade de subsistência. O assentado de reforma agrária, muitas vezes, não tem acesso ao desenvolvimento tecnológico, o que o engloba na categoria de produção artesanal, que por sua vez, acaba por cumprir um importante papel de integração social e regional, já que nesse processo estão incutidas relações culturais e de confiança comunitária intrínsecas à produção tradicional.

Num marco geral enquanto temos, de um lado, demanda pela produção sustentável comunitária que atenda aos parâmetros legais e as exigências do mercado, temos de outro, comunidades rurais altamente excluídas em relação ao acesso aos meios de comunicação (televisão, telefone, internet, correio, etc.), infraestrutura (energia elétrica, estradas de qualidade, pontes, bancos, entre outros), centros de consumo e reabastecimento, educação e assessoria técnica continuada e de qualidade, e oportunidades de qualificação e crédito. (Carrazza *et alli*, 2012).

No meio deste debate existem aqueles que apóiam a economia local autônoma e os propagandistas da inserção econômica no mercado. Os que defendem a autonomia, o fazem baseados nos conhecimentos tradicionais herdados, geração a geração, e que respeitam as especificidades econômicas e ambientais de cada agroecossistema, enquanto que os defensores da modernização se utilizam de argumentos que fortalecem o modelo econômico-empresarial, que sempre caracterizou o aparato dominante e conservador do agronegócio.

Para Carrazza *et alli* (2012) apesar dos avanços ocorridos nos últimos anos, há uma grande carência de políticas públicas e de tratamento diferenciado para inclusão produtiva comunitária, que contemple a diversidade cultural e étnica dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares.

Quanto ao aspecto produtivo, a característica que marca a economia da unidade familiar assentada é a interação entre lavoura e a produção de pequenos animais. Esse

fenômeno pode ser observado na maioria das famílias assentadas, processo herdado pelos descendentes dos antigos colonos das fazendas de cana de açúcar, onde o proprietário da fazenda permitia á alguns de seus empregados, terem um lote onde poderia se criar algumas cabeças de gado e pequenos animais, como galinhas, cabras e porcos.

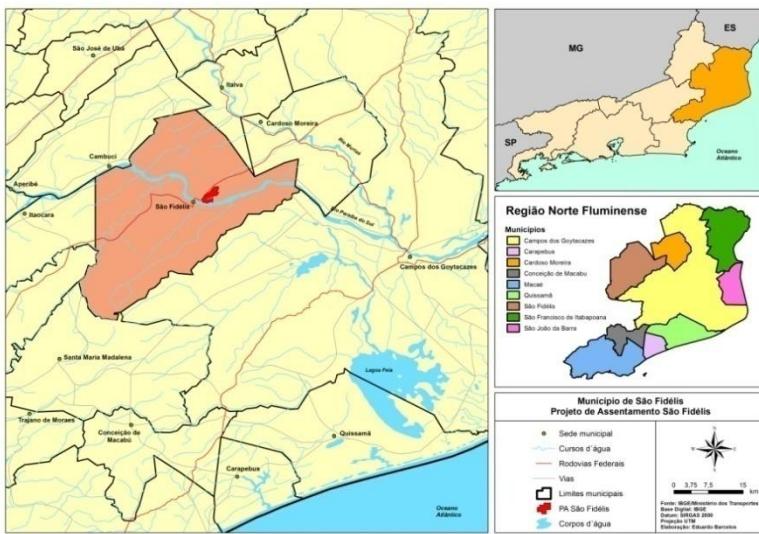
Aqui temos um dos eixos do debate. A produção diversificada da unidade familiar assentada propicia a sua reprodução, bem como a venda dos excedentes incrementa a renda conjugada da família. Contudo, a forma como esses produtos alcançam o mercado consumidor é o gargalo do conflito entre a produção artesanal e o controle sanitário dos alimentos. Aqui, neste ponto, os conceitos de qualidade, segurança e inocuidade se confundem. Colocando em xeque a credibilidade do produto oriundo da reforma agrária e da produção camponesa em geral e também da viabilidade de imposição de tais regras.

1.7 – A área estudada, o assentamento de reforma agrária e sua inserção econômica regional:

1.7.1 – O Município de São Fidélis:

O município de São Fidélis situa-se ao norte do Estado do Rio de Janeiro, na região Norte Fluminense. Tem uma população estimada em 37.573 habitantes, ocupando uma área de 1.028 km² (IBGE, 2010). O município está a 15 m de altitude em relação ao nível do mar, e tem as seguintes coordenadas geográficas: Latitude 21°38'46" S e Longitude 41°44'49" O (IBGE, 2000). Em março de 2004 havia no município um total de 29.927 eleitores; destes, 14.795 homens, 15.066 mulheres e 249 jovens de 16 anos (Fundação CIDE). (Mapa 01).

Mapa 01 - Localização espacial e regional do PA São Fidelis.



Fonte: Eng. Ambiental Eduardo Barcelos, imagem gentilmente cedida para o presente estudo.

Localizada à margem direita do Rio Paraíba do Sul, em local de topografia plana (CIDE/TCE-RJ), a cidade é cercada por montanhas. Parte de seu território, na região serrana, integra a área do Parque Estadual do Desengano⁴, último remanescente contínuo de Mata Atlântica da região Norte Fluminense, composto de vegetação e fauna nativas, além de belíssimas cachoeiras. Estas características, aliadas à cultura local atribuem, ao município, reconhecida potencialidade turística, adequada à prática do ecoturismo e do turismo de aventura.

Ao longo dos últimos 70 anos, a população de São Fidélis sofreu um decréscimo relativo. A densidade demográfica do município, que em 1940 era de 44,3 hab/km², apresentou seu índice mais baixo em 1991 – 33,5 hab/km²; em 2000 apresentou um pequeno aumento, com densidade de 35,78 hab/km².

Contudo, tal índice representa quase a metade da densidade demográfica média para a região Norte Fluminense, que no ano de 2000 era da ordem de 71,4 hab/km², situando-se também bem abaixo da média do Estado e ficando entre os cerca de vinte municípios fluminenses de menor densidade demográfica. Em 2010, novamente um pequeno acréscimo pode ser visto, com densidade demográfica de 36,39 hab/km². O IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano por Município) registrado para São Fidélis em 2000 foi de 0,741, o que significa uma evolução positiva em relação ao IDHM que o município tinha em 1991, que era de 0,671. Nesse sentido, o município acompanhou a evolução registrada para o IDH do Estado, que em 1991 era de 0,753 e passou a 0,807

em 2000. Contudo, chama a atenção que o IDHM de São Fidélis, em qualquer um dos períodos levantados, apresenta-se aquém do registrado no Estado, assim como em relação ao IDH médio do país, que em 1991 era de 0,696, passando a 0,766 em 2000.

De acordo com o Censo Agropecuário de 1995-1996, o município de São Fidélis tinha, à época, um total de 2.323 estabelecimentos rurais, abrangendo 74.579 ha. Quase a metade dos estabelecimentos (1.108 ou 47,7%) possuía menos de 10 ha, com uma área média de 4,3 ha por estabelecimento rural. No extrato de área de 10 ha a menos de 100 ha, havia 1.077 estabelecimentos com área média de 30,7 ha cada. Os estabelecimentos com áreas entre 100 ha e menos de 1.000 ha eram 135, com um total de 32.492 ha – média de 240,7 ha por estabelecimento. No extrato das propriedades com área superior a 1.000 ha, apenas três estabelecimentos detinham um total de 4.189 ha, ou seja, 0,13% dos proprietários detinham terras que equivaliam a 5,6% da área total do município.

O maior número de estabelecimentos rurais em São Fidélis estava portanto na faixa até 100 ha, ou seja, 2.185 estabelecimentos (94% do total de estabelecimentos) detinham 50,8% da área rural total do município. Os estabelecimentos acima de 100 ha (total de 138 ou 5,9%) detinham 36.681 ha (ou 49,2%) da área, que corresponde praticamente à outra metade das terras de São Fidélis.

Estes dados demonstram também que a estrutura fundiária do município, há 15 anos atrás, se caracterizava pela concentração de terras, numa relação área x número de estabelecimentos bastante desigual: em torno de 6% dos estabelecimentos detinham 49% da área total (aqueles com área superior a 100 ha), enquanto 94% dos proprietários (com um total de terras até 100 ha) detinham a outra metade (ou 51%) da área.

Porém, diante da estrutura fundiária regional, a situação de São Fidélis é mais favorável aos pequenos produtores: na região Norte Fluminense, os/as Agricultores/as que detinham até 100 ha (91% dos estabelecimentos), detinham 32% da área, enquanto que aqueles com áreas superiores a 1.000 ha (0,47% do total da região) detinham 17% da área total, caracterizando assim uma maior concentração fundiária.

Certamente que o quadro fundiário do Norte Fluminense, como de resto o do Estado e do País, sofreu alterações nesses últimos anos, uma vez que os Assentamentos Rurais da região datam de anos posteriores ao Censo Agropecuário de 1995/1996. No caso específico do município de São Fidélis, ainda que haja apenas um Assentamento – o PA São Fidélis – a sua implantação com certeza concorreu para uma alteração no comportamento fundiário do município. Infelizmente a forma de organização e

disponibilização dos dados referentes ao Censo Agropecuário de 2006, divulgados em 2009, não permitem tal leitura/análise sobre a concentração fundiária dos municípios.

Tabela 1: Estabelecimentos e área, por grupos de área do Município São Fidélis-Região-Estado – 1996.

Estratos	São Fidélis		Região Norte Fluminense		Estado do Rio de Janeiro	
	Estabele-cimentos	Área (ha)	Estabele-cimentos	Área (ha)	Estabele-cimentos	Área (ha)
Menos de 10ha	1.108	4.809	8.316	29.952	28.439	98.055
10 ha a menos de 100 ha	1.077	33.089	5.393	183.830	20.005	681.970
100 ha a menos de 1.000 ha	135	32.492	1.248	335.521	5.011	1.261.973
1000 ha e mais	3	4.189	68	113.894	200	374.306
Sem declaração	-	-	3	-	25	-
Total	2.323	74.579	15.028	663.197	53.680	2.416.304

Fonte: CEDRO (2013) (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Censo Agropecuário 1995- 1996. Dados obtidos na página da Fundação CIDE na Internet: www.cide.rj.gov.br.)

O Produto Interno Bruto (PIB) de São Fidélis no ano 2008 foi de aproximadamente R\$ 325 milhões, distribuídos nas atividades de Agropecuária (5,9%), Indústria (12%), Comércio (3,1%) e Serviços (79%)¹⁰. O PIB Per capita municipal foi cerca de R\$ 8.801,00, concentrando-se na área do comércio e de serviços, seguidos da indústria e da agropecuária. (segundo a Fundação CIDE). O município participa com 0,06% do PIB estadual e com 2,10% do PIB da Região Norte Fluminense.

No setor primário, a principal atividade é a produção de cana-de-açúcar (IBGE 2006). Na pecuária destaca-se a criação de bovinos, com 80 mil cabeças em 2010, sendo o quinto criador estadual, com uma produção de cerca de 14 milhões de litros de leite por ano. O setor secundário, pouco representativo, tem na indústria de produtos alimentares a sua base, com 88% da produção industrial do município. O setor terciário tem como destaques os aluguéis, a administração pública e as atividades de prestação de serviços.

Tabela 2: Ocupação do solo, área de pastagem e produção pecuária.

Utilização de terras – Pastagens e Forrageiras:		1.555 Estabelecimentos (com sobreposição) (46,78%) 29.214 Hectares (sem sobreposição) (47,62%)			
Forrageiras para corte		Pastagens Degradadas	Pastagens em boas condições		
1.478 Estabelecimentos (42,77%) 7.702 Hectares (12,55%)		177 Estabelecimentos (5,32%) 1.916 Hectares (3,12%)	681 Estabelecimentos (20,48%) 19.596 Hectares (31,94%)		
Ocupação pecuária: Efetivo por Espécie					
Bovinos	Equinos	Suínos	Ovinos	Caprinos	Aves
1.776 Estabel. 75.876 Cab.	861 Estabel. 2.300 Cab.	798 Estabel. 3.991 Cab.	45 Estabel. 1.192 Cab.	33 Estabel. 352 Cab.	1.834 Estabel. 44.578 Cab.
Produção leiteira: Nº de Estabelecimentos que produziram leite em 2006 – 983 (29,57%) Nº de Vacas ordenhadas em 2006 – 13.766 Cabeças Quantidade produzida de Leite de Vaca em 2006 – 16.425.000 Litros Valor da produção de Leite de Vaca em 2006 – R\$ 7.588.000,00 Média de produção de leite por animal/dia – 3,26 litros/vaca.dia Média de preço por litro na safra 2006 – R\$ 0,46/ litro de leite. Nº de Estabelecimentos que venderam Leite cru em 2006 – 891 Estabelecimentos					
Produção de Ovos: Nº de Estabelecimentos que produziram ovos de galinha em 2006 – 1.463 (44,01%) Quantidade de ovos produzidos em 2006 – 216.000 Dúzias Valor da Produção de ovos de galinhas em 2006 – R\$ 533.000,00 Média de preço por dúzia na safra 2006 – R\$ 2,46/dúzia de ovos. Nº de Estabelecimentos que venderam Ovos em 2006 – 514 Estabelecimentos.					

Fonte: CEDRO (2013)

O perfil agropecuário composto pela tabela e pelas informações acima é indicador de um município de expressiva pecuária extensiva, com pastagens e forrageiras ocupando 47,62% da área total dos estabelecimentos, enquanto os estabelecimentos que trabalham com lavouras (permanentes e temporárias) abrangem cerca de 10% da área total de estabelecimentos no município, conforme os levantamentos censitários registrados.

1.7.2 – O Projeto de Assentamento São Fidelis: Caracterização econômica e produtiva.

A área de estudo selecionada foi o Projeto de Assentamento São Fidelis (PA São Fidelis), localizado na região Norte do Estado do Rio de Janeiro, inserido na principal bacia leiteira do estado. Este assentamento fez parte da rotina de trabalho do autor em voga, possibilitando desta forma, uma melhor compreensão da dinâmica da economia produtiva das famílias assentadas.

O conhecimento da área a ser estudada bem como a entrada facilitada junto às famílias assentadas também contribuiu para a escolha do PA São Fidelis enquanto objeto empírico do presente estudo. A tradição produtiva na pecuária, bem como as

relações existentes dentro do próprio assentamento com a cooperativa de recolhimento de leite, serviu como base sólida para o aprofundamento do estudo ora em tela.

O PA São Fidélis vem de um histórico de agricultura convencional. A fazenda, que hoje é um assentamento, vivia da produção extensiva de gado de leite. Com o passar dos anos, os solos foram sendo castigados pela monocultura de pastos, chegando a tal estágio de degradação que, mesmo para pastagens, passaram a apresentar grande dificuldade de resposta. Predomina como sistema de produção, a bovinocultura, principalmente a leiteira, e temos como consequência crescentes áreas de degradação e de pastagens com baixa competência nutricional, reduzida tecnologia de produção, baixa qualidade genética dos rebanhos, descapitalização dos produtores e empobrecimento dos solos. (Cedro, 2013).

O imóvel desapropriado para fins de reforma agrária possui área de 616,3739 ha e, apesar do pleito a que se estabelecessem mais famílias, teve capacidade estimada para alocação de 22 famílias. A área média bruta por família é de 27,5 ha, incluindo área de Reserva Legal; além da sede do Assentamento, que tem cerca de 1 ha e fica no antigo galpão para beneficiamento do leite. (Cedro, 2013).

Os critérios adotados favoreceram a instalação de famílias com perfil e histórico de produção, sendo que a maior parte delas já se conhecia da atividade agropecuária no município. O relato sobre o que encontraram ao chegar à terra, consta registrado no Plano de Ação para o Programa de ATES, apresentado pela Cooperativa CEDRO ao INCRA-RJ, em dezembro de 2009, no processo de Licitação dos serviços de ATES. (Cedro, 2013).

Reproduzimos abaixo um trecho do referido Plano, situando o processo de distribuição e estabelecimento do processo produtivo em São Fidélis:

“Quando chegaram, as partes altas da fazenda eram chamadas de ‘deserto’, não havia água. Entre 2002 e 2003 foi o processo de ir conhecendo a área e foi feito em 2003 um sorteio para definir quem ficaria nos 07 lotes da baixada, com orientação para o cultivo de legumes e de lavouras. A parte alta não foi sorteada, foi por escolha própria, orientando-se que seria mais bem aproveitada para a Pecuária. Foram separadas as áreas de preservação ambiental. A expressão da importância econômica da atividade Bovinocultura de Leite na região e o potencial de interação da comunidade para o desenvolvimento do

setor se destacam na observação da Sede da Associação - APROASF, em que funcionam: uma Escolinha para adultos, a administração da Associação e um entreposto de recepção de Leite, com instalação de um resfriador que atende a 69 produtores da região e que movimenta nessa época do ano (outubro/2009) na ordem de 4.700 litros de Leite/dia". Na região do PA as enchentes têm provocado perdas generalizadas. A mais crítica que vivenciaram foi a de janeiro de 2007 (calamidade pública em São Fidélis; o trânsito interditado na cidade foi desviado para passar por dentro do PA); em 2008 houve novas perdas. "Temos plantado sem orientação. Perdemos e não sabemos como acessar o seguro, das lavouras instaladas com recursos do custeio" – diz um dos assentados. A fertilidade do solo é naturalmente baixa, mas isto não impossibilita a implantação de sistemas de produção. Os/as Assentados/as identificaram duas áreas da paisagem: uma é a beira-rio, que fica às margens do Paraíba do Sul, onde o relevo é plano e corresponde somente a 10% do total da área do Assentamento; e a outra é a área de relevo ondulado, predominante no Assentamento, onde estão as APPs que em sua maior parte estão degradadas, restando apenas faixas arbóreas descontínuas. A mesma destruição ocorreu em toda a área onde hoje se vê somente pastos. As estradas que dão acesso ao Assentamento estão em péssimas condições, o que dificulta o escoamento da produção leiteira, que por essa razão muitas vezes tem que ser feito de carroça. Além das estradas, um dos problemas que afligem os/as Assentados/as é a questão da água. A água proveniente de nascentes e poços nesta área é muito salobra, não sendo boa para consumo. Serve somente para dar aos animais e para irrigar a plantação. Também não há abastecimento de água tratada, pois segundo a Cedae a empresa não dispõe de recursos para instalar uma rede de abastecimento no Assentamento. (CEDRO, Planos de Ação constituintes do Projeto Técnico ao Programa ATES 2009/2010.)

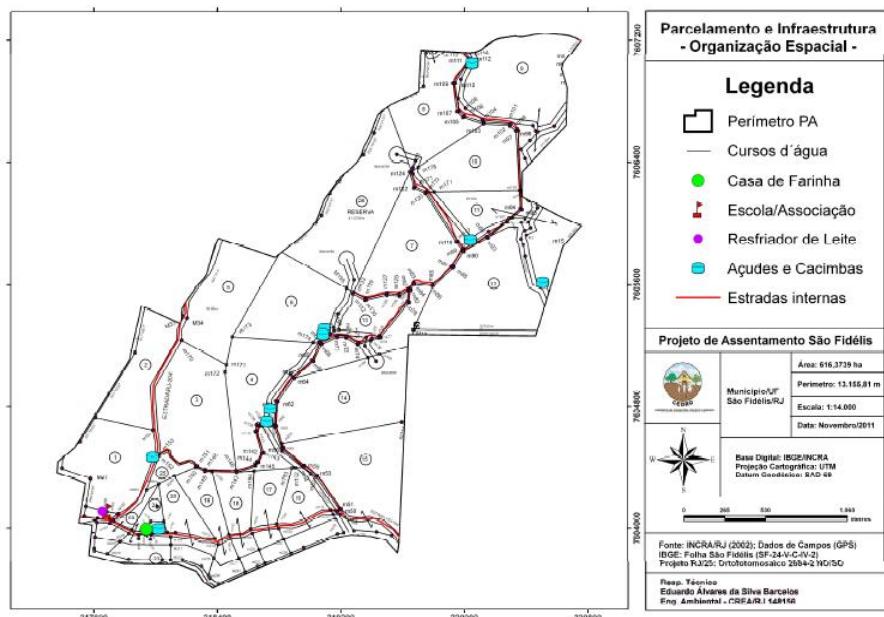
Gradualmente as famílias obtiveram acesso aos créditos e recursos de apoio à Reforma Agrária. Com a intercorrência de enchentes e sinistros em meio ao processo produtivo, inclusive sob financiamentos de custeios, as famílias se ressentem de não terem contado com apoio técnico, pois ao menos em 2007 poderiam ter sido atendidas

pelo seguro agrícola, que passou a ser obrigatório em 2006. – pagaram e não puderam ser atendidas. (Cedro, 2013).

Apesar de não ter ocorrido luta pela terra, hoje há um certo grau de organização dentro do Assentamento. Os/as Assentados/as criaram uma Associação de Pequenos Produtores e contam com um presidente eleito; fazem reuniões quando há necessidade de discussão e resolução de problemas imediatos, já que ainda não foi ativada a sede da Associação no PA. Além disso, eles têm participação assídua no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Fidélis.

Para melhor compreensão do exposto anteriormente, segue o Mapa do parcelamento do PA São Fidélis, elaborado e disponibilizado pela Cooperativa CEDRO.

Mapa 02: Parcelamento e Infraestrutura - Organização Espacial do PA São Fidelis



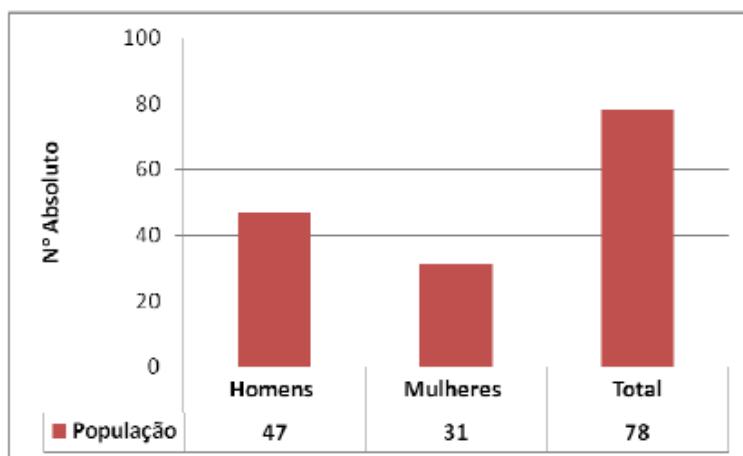
Fonte: CEDRO (2013)

O acesso principal ao PA, pelo centro de São Fidélis, é no sentido Ipuca (2º Distrito) localizado na margem esquerda do rio Paraíba do Sul. Desde o 2º Distrito, após a travessia da ponte sobre o rio Paraíba, percorre-se cerca de 2 km pela RJ-204 (neste trecho como Rua Loureiro) em direção ao Campestre Clube Gilda Barbosa até encontrar a bifurcação (RJ-204) que divide os lotes na entrada do território do Assentamento. Outros três acessos ao PA também são possíveis: um pela mesma RJ-204, também no Distrito de Ipuca ao norte; outro por estrada vicinal paralela ao rio Paraíba, que cruza a porção sul do Assentamento; e por fim, como último acesso, a

estrada vicinal que limita a porção norte do PA, em direção ao ramal principal do perímetro. (Cedro, 2013).

Das 22 Famílias que Constam na Relação de Beneficiários do INCRA, duas famílias não estão regularizadas no cadastro e código SIPRA organizado e gerenciado pelo INCRA. Essas 22 famílias somam 78 pessoas, sendo 31 do sexo feminino (40%) e 47 do sexo masculino (60%), havendo, portanto, predomínio do gênero masculino em relação ao feminino, como pode ser observado no gráfico apresentado abaixo.

Gráfico: Relação de gênero.



Fonte: CEDRO (2013)

Com o que vimos até aqui é possível observar que quase todo o território do Assentamento está voltado para a exploração animal, principalmente a pecuária leiteira, que segue os moldes da agropecuária convencional. Esta atividade não está atingindo a renda estimada segundo as famílias, de acordo com informações dos próprios assentados e da equipe local de Assessoria Técnica e Extensão Rural da CEDRO⁹ (Cedro, 2013).

Em relação à ocupação do território da região onde o município e o PA São Fidelis estão inseridos, foi possível observar que segue uma distribuição dos usos com base nas limitações das condições morfológicas e nas possibilidades de implantação de projetos agrícolas e florestais. Nas porções montanhosas e colinosas a cobertura florestal se destaca, ora na zona de cabeceiras dos afluentes e pequenas bacias de drenagem, ora por sobre colinas que dificulta o acesso. Nas áreas planas destaca-se a

⁹ CEDRO – Cooperativa prestadora de serviços de ATER/ATES sob o contrato 15.000/2009 junto ao INCRA-SR07-RJ

formação de pastagens e área agrícolas, bem como as áreas urbanas que acompanham o curso principal do Paraíba do Sul. (Cedro, 2013).

Em relação à produção pecuária e às formações florestais, estas correspondem a 78% do uso do território. Mais de 221.000 hectares estão recobertos por vegetação arbórea florestal, acompanhando a cadeia montanhosa e com menos expressividade no trecho baixo do domínio, próximo do PA São Fidélis. Cerca de 216.000 hectares representa o domínio das pastagens, sobretudo no desenvolvimento da pecuária extensiva que abrange boa parte das propriedades familiares da região, inclusive compondo parte das atividades produtivas do PA. E em relação à agricultura pouco mais de 52.000 hectares abriga os cultivos e lavouras agrícolas, principalmente o cultivo da cana (Cedro, 2013).

A pecuária, que acompanha as fronteiras agrícolas do estado, sobretudo rumo ao Norte-Noroeste fluminense confirma o domínio das pastagens no território e aparece com um significativo efetivo bovino, entre 75.000 cabeças em média em São Fidélis (Cedro, 2013), (IBGE, 2006). Neste quesito, Alentejano (2005) alerta para o cenário em que se aponta de diminuição na produção alimentar, com aumento significativo da pecuária e intensificação dos conflitos pela terra. (Alentejano, 2005)

A população rural ao longo da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, por exemplo, se encontra distribuída nos estabelecimentos rurais, totalizando 373.671 hectares, conforme o censo agropecuário do IBGE em 2006. Aproximadamente 74% da área dos imóveis rurais identificados estão tomadas pelas pastagens e vegetação herbácea (Cedro, 2013).

O cenário antes descrito nos apresenta as contradições da região Norte Fluminense, bem como, os limites, possibilidades e vulnerabilidades da produção agrícola e pecuária da região. No entanto, mesmo nesse cenário de super exploração da terra e da mão de obra, nos mostra também, o arranjo da economia agrícola e suas possíveis implicações no âmbito da Reforma Agrária.

Diante da redução da área plantada de alimentos, diante dos conflitos pela terra e da ampla extensão das monoculturas, o PA São Fidélis se apresenta como alternativa no contexto da segurança alimentar e da democratização da terra, principalmente pelas habilidades e práticas agrícolas desenvolvidas pelas famílias, que têm sido fundamentais para reconstruir novas bases produtivas e novas possibilidades para a produção alimentar.

No entanto, a produção em pequena escala, como é o caso do PA São Fidelis, está submetida ao rigoroso controle higiênico sanitário previsto pela legislação em vigor. Tanto aqueles produtores que entregam o leite no entreposto instalado dentro do assentamento, quanto os que preferem distribuir seus produtos nas cadeias curtas de comércio local, estão sujeitos ao controle exercido pela normatização sanitária. Neste contexto, no próximo capítulo abordaremos a Legislação Sanitária, discutindo a influencia das pressões do mercado externo e estudando sua evolução e suas principais mudanças, bem como a sua inserção no ambiente da produção de pequena escala e o mercado informal enquanto contraposição ao modelo vigente.

Nesse quadro de dificuldade produtiva e da necessidade de inserção econômica no mercado, os assentados se encontram na bifurcação de canais de comercialização. A baixa produtividade impede o reinvestimento na produção de tal forma que inviabiliza o incremento em insumos e equipamentos, e por outro lado limita a integração autônoma no mercado chamado formal, que é vigiado, rotulado e certificado por parâmetros internacionais de qualidade. É nesse contexto que se inicia o próximo capítulo, onde será abordada a evolução da legislação que rege o controle sanitário de gêneros alimentares e suas condicionantes para a grande e pequena produção.

CAPITULO 2 - A ABERTURA DO MERCADO E A ADEQUAÇÃO SANITÁRIA: UM PASSO PARA A PRODUÇÃO INFORMAL

Ao longo das últimas décadas do século passado o mundo presenciou mais uma avalanche de acordos e pactos econômicos. O fim da guerra fria, a queda do muro de Berlim, o desmantelamento do estado soviético e a primeira guerra do golfo, recaracterizaram o arranjo econômico, político e militar do globo terrestre. A nova ordem mundial se estabeleceu e o Capital se apresentou mais voraz e imponente, e uma corrida sem precedentes pelo controle político e econômico dos demais países do mundo se iniciou.

O Neoliberalismo se impôs como nova doutrina do capitalismo internacional. Avançando nos campos econômico e social, estimulou a abertura dos mercados às grandes corporações do capitalismo internacional. As fronteiras nacionais se fundiram em acordos multilaterais de comércio, se estendendo sobre todas as áreas da vida econômica e social dos Estados Nação envolvidos. A produção alimentar passou a ser regulada pelos pactos internacionais, A Organização Mundial do Comercio determinou o que se produzia, como se produzia e o que se vendia para o mercado mundial. A autonomia produtiva e alimentar dos países signatários foi abalada e comprometida. A legislação de cada país teve que se adaptar ao novo marco regulatório internacional, seja na indústria, seja na agricultura ou seja no comercio, a norma regulatória teve que mudar. Todas as áreas das economias nacionais tiveram que se submeter aos parâmetros determinados pelos acordos multilaterais.

É nesse marco que se insere este capítulo, num quadro de mudança da legislação sanitária brasileira, que juntamente com outros campos da vda econômica nacional, teve que se adaptar às novas diretrizes do comercio mundial, afetando todas as áreas produtivas desde a base da produção á comercialização dos produtos oriundos da agropecuária brasileira. Abordaremos assim, a mudança no marco regulatório internacional, os seus reflexos na legislação sanitária brasileira e de que forma a adaptação às exigências ao mercado externo influenciou e ainda influencia a produção alimentar de pequena escala. Estudaremos também, de que maneira o aumento no rigor fiscalizatório pode determinar a construção de um ambiente ilícito e estimular a informalização da produção alimentar de produtos de origem animal nas escalas de produção reduzida, como é o caso da produção camponesa oriunda dos assentamentos de reforma agrária.

2.1 – A Globalização Neoliberal e o Ajuste ao Mercado Externo:

A Sociedade brasileira sempre foi marcada pelo estigma da exclusão social. Desde os tempos coloniais a distinção entre os que eram proprietários e os que não o eram, foi determinante para demarcar secularmente o grau de sectarização que caracteriza a sociedade brasileira moderna. É nesse contexto que o Brasil adentra o século XXI, ainda arraigado em relações sociais construídas ao longo de 500 anos de existência, mas que ainda refletem a dominação e a exploração colonial.

No alvorecer de um novo século, sofremos um novo tipo de dominação econômica e social. Estamos hoje, amarrados aos laços do mercado internacional de uma forma que até então não se tinha registro. No marco da globalização e do liberalismo econômico, o Brasil surge como protagonista na América Latina, porém, permanece amarrado às algemas da economia periférica. O Neoliberalismo exacerbou os conflitos sociais no campo e na cidade. Levou às últimas consequências a desigualdade social e o abismo entre pobres e ricos. O que fez com que os governos latino americanos implementassem políticas de ação compensatória na tentativa de reparar as mazelas provocadas pela dinâmica econômica internacional.

Os novos ajustes econômicos firmados a partir da Rodada Uruguai do GATT¹⁰, a criação da OMC e o Acordo Sobre Agricultura foram concebidos no montante da reinvestida dos Estados Unidos de readquirir a sua hegemonia ao longo da década de 1980. Esse processo atingiu frontalmente as economias latino-americanas desencadeando crises econômicas avassaladoras, com índices alarmantes de inflação nos mercados internos desse grupo de países. Primeiro, inicia-se o colapso da dívida externa com a moratória mexicana e depois com as políticas liberalizantes do Consenso de Washington. (Delgado, 2007).

Sobre esse tema, segue importante contribuição de Delgado (2007):

Do ponto de vista financeiro e comercial, esse movimento de restauração conservadora tratou de substituir o regime internacional de Bretton Woods, de liberalização restritiva, e em crise desde a década de 1970, por outro regime internacional em que predominasse uma liberalização não-restritiva, o qual passou a ser caracterizado como globalização financeira ou neoliberal. Uma questão programática

¹⁰ Uma das consequências da Rodada Uruguai, foi a aprovação do acordo sobre agricultura que, apesar de ter produzido um impacto real muito pouco significativo sobre a liberalização do comércio agrícola, em especial nos países desenvolvidos, pautou a partir daí as negociações internacionais sobre agricultura, organizando-as em torno de três pilares principais: acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação. (Delgado, 2007).

central desse regime internacional era a tentativa de refrear consideravelmente, ou eliminar quando possível, a capacidade dos países periféricos implementarem políticas domésticas autônomas (Delgado, 2007).

Estávamos ainda nos recuperando da ressaca econômica e social dos anos dos governos militares, quando, influenciada pelas novas diretrizes econômicas internacionais, a elite brasileira começou a aplicar nos planos econômico e social a receita do Consenso de Washington. O processo lento e gradual de desmonte do aparato estatal e da herança trabalhista de Getúlio Vargas gradativamente foi sendo implementado pelos governos que se sucediam.

A grande contribuição do governo de Fernando Henrique Cardoso foi ter se posicionado perante a OMC, favorável à liberalização do comércio agrícola, fato que já havia sido debatido durante a Rodada Uruguai do GATT e que contava com um grupo de 18 países entre desenvolvidos e em desenvolvimento, que apoiavam a política liberalizante. Dentre eles estavam importantes parceiros comerciais na América do sul, como Argentina e Uruguai (Delgado, 2007).

Ao longo de toda a década dos noventa do século passado, o embate político se deu em torno da entrega ou não, das riquezas do país ao capital internacional. A liberalização dos mercados veio como uma avalanche sobre a economia nacional, com o processo de transnacionalização das empresas nacionais, estatais e privadas, veio um novo conceito de administração pública. Agora o Estado deveria administrar, gerir e controlar os reflexos negativos da economia globalizada. Agencias Governamentais foram as catracas de controle do fluxo de capitais que entravam e saiam do país em um passo de mágica. O controle do cambio a taxas ínfimas foi a mola mestra da entrada de produtos estrangeiros na economia nacional. As privatizações encheram os cofres públicos e privados, e o foco do enxugamento das contas públicas foi a liquidação da Dívida Externa e Interna. O Superávit Primário foi o grande fantasma criado para subverter toda a atenção do governo central para políticas de ajustes econômicos ao capital externo, proporcionando um caráter de contingenciamento dos programas nacionais de promoção da igualdade social.

Os investimentos Públicos foram voltados para criar condições à entrada dos capitais transnacionais. A economia brasileira assumiu papel de transbordamento das políticas neoliberais para o conjunto da América Latina. A participação e o fortalecimento da construção de Blocos Econômicos regionais redirecionaram a política

externa do país. O respeito aos acordos do livre comércio internacional submeteram as economias dos Países em Desenvolvimento latino americanos às flutuações do próprio mercado, à entrada de produtos oriundos dos países centrais, altamente industrializados, no mercado interno de suas nações. Esse fenômeno provocou o crescimento de uma série de contradições de ordem econômica, mas principalmente, de ordem social.

A entrada de produtos industrializados e agrícolas a reduzidos preços provocou um colapso nas produções nacionais, levando a cabo, processos de falência e de incorporação de muitas agroindústrias dos países latino americanos. No Brasil, a desestruturação do mercado interno desencadeou o desmantelamento de Cooperativas nacionais de atividade na agricultura e a incorporação por parte de conglomerados internacionais, de uma grande parcela da indústria nacional, esse processo ficou bem evidenciado na entrada no mercado de lácteos, da grande transnacional italiana Parmalat, que incorporou em seu escopo, cooperativas de leite e derivados lácteos tradicionais no mercado brasileiro.

No tocante aos produtos da agropecuária nacional, ao passo em que o mercado interno se abria para os investimentos internacionais e à entrada das grandes empresas transnacionais do setor, no mercado externo, o Brasil despontava como um dos principais produtores e exportadores de carnes bovina, avícola e suína. Contudo, isso exigia dos produtores nacionais o investimento em tecnologia e capacitação de pessoal técnico especializado, necessário para se atingir os padrões internacionais de qualidade e higiene. Possibilitando assim, a entrada dos produtos da produção pecuária brasileira nas fronteiras da União Europeia, Estados Unidos e Ásia.

Como um processo contínuo, essas mudanças no cenário produtivo e do comércio internacional, gradativamente começaram a influenciar os formuladores de políticas públicas no governo brasileiro. A adoção de novos padrões técnicos de produção, o aumento do volume em escala para atender à crescente demanda dos novos parceiros comerciais e a pressão para que os produtos de origem animal e vegetal atingissem os padrões de qualidade exigidos pelo mercado internacional, pressionaram a elaboração de novas diretrizes na cadeia produtiva. Desde a base da produção até a oferta do produto já elaborado e disponibilizado nas prateleiras dos supermercados mundo à fora, as exigências sobre a qualidade alimentar, bem como sobre o seu valor de segurança, determinaram a adoção de requisitos mínimos de controle e higiene na elaboração de produtos alimentares.

No contexto da necessidade de se melhorar a higiene na elaboração dos produtos oriundos das atividades agropecuárias e visando o atendimento das exigências dos parceiros comerciais, as mudanças no regime de controle e fiscalização dos produtos destinados à alimentação humana, tornaram-se mais criteriosos e rigorosos. Todavia há que se considerar o aporte político de tais mudanças, que foram diretamente influenciadas pelos padrões industriais de atribuição de graus de higiene e segurança do alimento e é óbvio que, desta forma, algum setor da cadeia produtiva, seria desprestigiado ou até mesmo, excluído desse processo de adequação da produção nacional.

Nesse caminho os governos latino-americanos, impulsionados pelo processo de regionalização mundial, firmam acordos comerciais que influenciam diretamente a produção agroalimentar de seus países. O governo brasileiro, também assume compromissos com o mercado internacional, de ajustar as suas condições produtivas às exigências de seus parceiros comerciais, principalmente no que diz respeito às questões de sanidade do alimento. Adota reformulações em seu sistema de controle sanitário com o intuito de tornar os seus produtos mais competitivos, de acordo com as normas zoossanitárias e fitossanitárias internacionais. Isto acaba norteando os debates sobre a produção agroalimentar à um caráter mercadológico, com o foco na padronização de normas técnicas, atendendo assim, as exigências dos acordos multilaterais do comércio internacional¹¹.

Esse novo quadro de exigência de qualidade na produção agroalimentar reacende um antigo debate na economia agrícola nacional. Um velho conhecido nosso, ressurge com uma nova roupagem, mas ainda assim, com o mesmo ar pomoso e exuberante, com o mesmo discurso de modernização da produção agrícola nacional. O Fantasma da Revolução Verde, da Modernização Conservadora, se revigora no século XXI, exigindo do produtor rural o aparato tecnológico condizente com o status de país exportador de gêneros agrícolas, colocando mais uma vez, nas mãos da elite rural brasileira, a oportunidade de hegemonizar o campo político e produtivo nacional. Nesse processo generalizante da produção agropecuária, a atividade camponesa que historicamente é posta à margem, fica cada vez mais isolada, não fazendo parte das decisões e da

¹¹ Não discutir segurança alimentar no âmbito da política econômica dificulta avaliar o impacto da mesma no nível de emprego e dos salários, na produção agroalimentar, nos cortes nos programas sociais de infra-estrutura, etc. Ou seja, a política econômica com perfil neoliberal e seus atuais reflexos recessivos continuam remando contra a segurança alimentar do povo brasileiro e dificultando a implementação de ações compensatórias na área social. (MALUF *et alii*, 1996, p68).

construção de vias alternativas face à reentrada do capital empresarial no meio rural brasileiro.

A iminente contradição entre os modelos que regulam a produção agroalimentar e a política de incentivo à produção agrícola coloca o produtor rural no meio da discussão sobre autonomia e dependência econômica. Os que defendem a autonomia, o fazem baseados nos conhecimentos tradicionais herdados, geração a geração, e que respeitam as especificidades econômicas e ambientais de cada agroecossistema, enquanto os defensores da modernização se utilizam de argumentos que fortalecem o modelo econômico-empresarial que sempre caracterizou o aparato dominante e conservador do agronegócio.

No próximo tópico analisaremos as principais mudanças ocorridas no ambiente institucional e produtivo da atividade de pecuária leiteira, caracterizando a conformação de um novo arranjo estrutural a partir da abertura do mercado brasileiro, da organização do MERCOSUL e de que forma esse novo arranjo produtivo/institucional afetou e continua afetando a produção de leite nacional e principalmente os pequenos produtores de bases familiares.

2.2 – A pecuária e a produção leiteira: mudanças internas e externas no ambiente produtivo.

A atividade leiteira no país, ao longo de todo o século XX, veio passando por transformações que viriam a caracterizar diferentes momentos em sua trajetória. O processo de “modernização da agricultura” a partir dos anos 50 e a consequente conformação dos Complexos Agroindustriais (CAI’s) na década de 70 no país promoveram mudanças nas estruturas produtivas do país, incluindo-se a atividade leiteira, que veio gradualmente inserindo-se nas novas lógicas de produção que se configuravam. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Já a partir da década de 90, mudanças de cunho político e econômico ocorridas no Brasil afetaram novamente de forma significativa o setor produtivo leiteiro. Com isto, os impactos em áreas produtoras, como as localizadas no estado do Rio de Janeiro, foram evidentes e determinantes para as suas transformações sócio-espaciais. Estas puderam ser percebidas a partir de mudanças no âmbito da produção, da comercialização e do consumo, no momento em que novas imposições de mercado

levariam muitos produtores à marginalização, ou até mesmo à exclusão do processo produtivo. (Mandanêlo & Marafon, 2002).

Neste mesmo sentido Binsztok (2000) aponta que no final dos anos 80/90 percebeu-se, nitidamente, a mudança do papel do Estado e, nesta linha, o Estado foi concebido sem uma função reguladora, pretendendo-se colocar uma função “fiscalizadora” que ainda não conseguiu ser implantada na forma típica dos modelos preconizados pelo liberalismo político-económico. Um exemplo é o da intervenção que o Estado faz como vigilante sanitário, a fim de pressionar os pequenos e médios produtores, de modo que estes façam cumprir as leis e medidas cabíveis em relação às condições sanitárias dos estabelecimentos rurais e das cooperativas. (Binsztok, 2000).

No entanto, a “retirada do Estado” ocorre de forma diferenciada segundo setores e atores envolvidos. Se em termos de política setorial o retrocesso da ação governamental tem sido manifesto no marco de políticas altamente individualizadas, determinados agentes com acesso a locus de poder dentro do Estado (principalmente a Carteira Agrícola do Banco do Brasil), continuam gozando das benesses do Governo – basta citar, por exemplo, os recursos estatais para manter os níveis de renda de alguns complexos agro-industriais, particularmente o sucro-alcooleiro, em 1993, onde o Banco do Brasil concedeu empréstimos subsidiados no valor de US\$ 1,1 bilhão aos usineiros de açúcar e do álcool. (Binsztok, 2000).

O mesmo autor argumenta que a meta da estabilidade conservadora, que tem caracterizado os programas econômicos dos últimos governos, tem contribuído para legitimar a subordinação da política agrícola aos imperativos do neoliberalismo; tanto é que, na esfera macro-econômica, abandonaram-se as políticas do nacional-desenvolvimentismo, característica do estado intervencionista até o final dos anos 80. (BINSZTOK, 2000). Neste sentido, com a desregulamentação da economia, a promoção das privatizações e a liberalização das importações montou-se o tripé do receituário neoliberal, inaugurando-se o tempo do Estado mínimo, privilegiando-se as questões macroeconômicas e relegando- se as políticas setoriais a um plano secundário. (Binsztok, 2000).

Se analisarmos a dimensão agropecuária do processo de integração sub-regional, percebemos que o MERCOSUL é parte de um programa de transição para outro modelo agrícola que, entretanto, ainda não conseguiu adquirir contornos definitivos. (Binsztok, 2000).

Para Gomes (1995) uma das características importantes da pecuária leiteira nacional diz respeito a segmentação tecnológica. Ao lado de sistemas de produção tecnificados e eficientes existem outros com tecnologia tradicional e de baixa produtividade. A participação relativa dos produtores de primeiro grupo (tecnificados) na oferta de leite aumentou nos últimos anos; entretanto, os do segundo grupo (tradicionais) são mais numerosos. Isso significa que, embora a produtividade leiteira do rebanho brasileiro tenha aumentado, ela continua baixa, em termos globais. (Gomes, 1995).

A produção não formalizada, também conhecida como “currais clandestinos” não está restrita somente aos pontos mais afastados do espaço agrário brasileiro, mas ao contrário, está presente principalmente na periferia das regiões metropolitanas, como São Paulo e do Rio de Janeiro. A referida produção comercializada *“in natura”* destina-se ao atendimento dos mercados locais. No caso, os pressupostos da tecnificação parecem não prevalecer, pois trata-se de uma produção de baixo valor agregado, tipicamente de “fundo de quintal”, realizada sem qualquer controle sanitário. O advento de técnicas de controle sanitário, preconizadas pelos grandes empreendimentos empresariais, por certo inviabilizariam a rentabilidade dos “currais clandestinos”, mas o que queremos mostrar é uma situação de “convívio” entre os grandes conglomerados multinacionais do leite no Brasil com os denominados “currais clandestinos” pois, numa perspectiva pragmática, tais atores conseguiram capturar suas respectivas fatias no mercado. (Binsztok, 2000).

Para este mesmo autor, a ausência do Estado na regulação do preço do leite e o avanço da produção e do consumo nas últimas décadas, sem a adoção de políticas compensatórias como no Governo Sarney, foram saudadas pelos defensores do livre mercado como importantes marcos para o fortalecimento do setor materno-infantil e consequente redução do déficit protéico que atinge comunidades de baixa renda, notadamente nas classes D e E. (Binsztok, 2000).

A produção de leite, objeto há décadas de programas governamentais específicos, que não conseguiram atender às necessidades de consumo, gerando periódicas crises de abastecimento, obriga o país a recorrer, regularmente, à importação de produtos lácteos, principalmente o leite em pó, com a finalidade de manter uma disponibilidade interna para sustentar as necessidades mínimas da população. (Binsztok, 2000). O mesmo autor também salienta a importância de mencionar as características contraditórias que envolvem a produção de leite, operando ao lado de uma frágil

estrutura produtiva primária um complexo agro-industrial de expressivos níveis de modernização econômica e tecnológica.

Apesar da lenta modernização da pecuária leiteira, observa-se um constante aumento da produção mantido desde os anos 80, com exceção apenas do período de 1993/1994, marco da estabilização conservadora e da irrestrita abertura para as importações de produtos agrícolas do MERCOSUL. (Binsztok, 2000).

Outra análise também pode ser feita é sobre o papel da produção informal no que tange as relações de trabalho. A questão do desemprego no entorno das áreas metropolitanas parece ser a ocupação realizada pelos “currais clandestinos”, pois a precarização e a flexibilização das relações trabalhistas têm conduzido a uma pauperização expressiva dos segmentos da classe trabalhadora, ditadas pelo modelo do Estado mínimo. Nesta perspectiva, os “currais clandestinos” podem ser considerados como uma forma de resistência à crescente proletarização, gerando renda fixa para a família e reduzindo custos para os consumidores locais de baixa renda. (Binsztok, 2000).

Também estão sendo observadas tendências nos assentamentos de Reforma Agrária para a produção de leite, na medida em que esta atividade garante ganhos de renda permanente. Neste particular, a produção poderia contribuir com uma significativa redução do déficit protéico, principalmente nas classes D e E, que possivelmente estariam consumindo mais o produto em decorrência da estabilização conservadora promovida pelo Plano Real. (Binsztok, 2000).

Outra observação interessante apresentada por Binsztok (2000) é que há uma certa concorrência “por baixo”, realizada pelos chamados “currais clandestinos” e “por cima”, realizada pelas multinacionais. Nesta perspectiva, argumenta o autor, os produtores intermediários (cooperativas de produção) estariam emparedados, sujeitos a forte concorrência tanto a jusante quanto a montante, já que a tendência dos oligopólios multinacionais é empurrar os atores intermediários para baixo. (Binsztok, 2000).

Em pesquisa de campo no município de Rio Bonito, próximo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Binsztok (2000) verificou casos de completa “perversidade” tecnológica, onde produtores manuseavam ordenhas mecânicas em rústicas instalações não azulejadas e de terra batida, não possuindo, portanto, recursos para o melhoramento do rebanho ou das pastagens optando assim pelas operações do padrão tecnológico, voltadas diretamente para a redução da mão-de-obra utilizada na pecuária leiteira. (Binsztok, 2000).

Para melhor compreensão do debate sobre a qualidade alimentar e os parâmetros higiênico-sanitários que regulam a produção de alimentos de origem animal, buscaremos entender como se dá essa dinâmica nos marcos internacionais, bem como o quadro evolutivo da legislação sanitária brasileira, destacando os pontos nevrálgicos da nossa discussão. Internacionalmente entre os organismos mais importantes estão a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Conselho das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), que é responsável pelo *Codex Alimentarius*. O que veremos com mais detalhes no próximo tópico.

2.3 - O Marco regulatório Internacional

A decisão de estabelecer um programa internacional de normatização em alimentos remonta ao ano de 1943, quando 44 países se reuniram na Conferência das Nações Unidas sobre Agricultura e Alimentos. Esta Conferência recomendou a formação de uma organização internacional a FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, para "auxiliar os governos a elaborar e melhorar normas para conteúdo de nutrientes de todos os alimentos importantes" e para considerar "a formulação e adoção de normas internacionais similares para facilitar e proteger o intercâmbio de tais produtos entre os países" (Martinelli, 2003).

Outro marco importante foi o estabelecimento da Organização Mundial da Saúde, em 1948, com responsabilidades sobre a saúde humana e, em particular, um mandato para estabelecer normas para alimentos. Esta recomendação forneceu as bases para o estabelecimento do primeiro grupo de especialistas FAO/OMS, que foi o JECFA (Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives), em 1956, com a atribuição de realizar avaliações toxicológicas dos aditivos alimentares. (Martinelli, 2003; Vieira, 2009)

O andamento desse processo foi acelerado por iniciativas no continente europeu, de estabelecer um Código Europeu de Alimentos, ou seja, o *Codex Alimentarius* Europeu. Na 11^a Sessão da Conferência da FAO, em novembro de 1961, foi aprovada uma resolução para estabelecer a Comissão do *Codex Alimentarius* (CAC). O estabelecimento da comissão foi seguido da aprovação, pela 16^a Assembleia Mundial da

Saúde, em maio de 1963, do estabelecimento do Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentares. (Martinelli, 2003; Vieira, 2009)

O Programa Conjunto da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação - FAO e da Organização Mundial da Saúde - OMS é um fórum internacional de normatização sobre alimentos – *Codex Alimentarius*. Foi criado em 1963 e suas normas têm como objetivos básicos proteger a saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas no comércio internacional de alimentos. (Martinelli, 2003; Vieira, 2009)

O *Codex Alimentarius* é um fórum intergovernamental, cujo objetivo é desenvolver normas internacionais para alimentos. Ao desenvolver estas normas, o mesmo estabelece uma coordenação com todas as organizações internacionais governamentais e não governamentais que atuam na área de alimentos, buscando apoiar-se nos centros de excelência que atuam em segmentos específicos. (Martinelli, 2003; Maluf, 2007).

Nesse contexto de maior vigilância sobre a produção agroalimentar, gradativamente começa a ser difundida a obrigatoriedade da implementação de medidas de controle e sanidade dos alimentos durante o seu processo de produção e beneficiamento. É criado o sistema APPCC (Análises de Perigos e Pontos Críticos de Controle)¹², que começa a ser difundido nos estabelecimentos de produção de alimentos. Contudo, avaliando mais profundamente os preceitos de tal modelo, é possível considerar que tais medidas se aplicariam somente aos grandes produtores, ficando a pequena produção de base familiar com poucas condições de aplicar tais conceitos produtivos sem o devido apoio institucional. Apoio este, que deveria ser feito por meio de financiamento e educação, em uma ação única de conscientização e fortalecimento econômico da pequena produção.

Outros aspectos comerciais como a existência de barreiras não tarifárias, exigem a definição e a adoção de normas que regulamentem, por exemplo, as práticas de controle do processo de produção e conservação de alimentos ou que indiquem a origem do produto como a rastreabilidade em bovinos, que no nosso caso, é definido pelo

¹² Em 10 de fevereiro de 1998 o então, Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA), lançou a Portaria nº 46, instituindo o Sistema APPCC para os produtos de origem animal, assim como as diretrizes para elaboração do Manual Genérico de Procedimentos para desenvolvimento do Plano APPCC, a ser implantado gradativamente pelas Indústrias. O Sistema APPCC baseia-se numa filosofia preventiva onde os perigos são controlados em toda cadeia produtiva, considerando-se desde o recebimento da matéria-prima até a distribuição final do produto acabado.(BRASL, 2011).

Sistema Brasileiro de Identificação e certificação de Origem Bovina e Bubalina – SISBOV.

As políticas adotadas pelo Estado brasileiro para adequar a produção agroalimentar aos padrões internacionais, justamente por serem norteadas pelas normas internacionais, não respeitam os limites político-econômicos da pequena produção. Deixam de lado questões inerentes às condições e características produtivas, regionais e culturais, da agricultura de base familiar. Setor este, que historicamente tem problemas em conseguir incentivos governamentais para produção e, por assim dizer, enfrenta grandes dificuldades e, talvez, grandes impossibilidades de ajustamento às exigências do controle sanitário, não alcançando os padrões de qualidade exigidos.

Para Maluf (2007) as normas que regulamentam a produção e o comércio de alimentos refletem concepções de qualidade ou impõem padrões técnicos não consensuais ou generalizáveis, sendo também de difícil acesso por parte dos produtores de pequeno e médio porte. Dentro disso, pode-se observar que a produção de caráter familiar, fica à margem do núcleo de desenvolvimento do sistema agroindustrial, sendo muitas vezes obrigada a comercializar os seus produtos clandestinamente. Por não conseguir se adequar à lei burla-a por razões de sobrevivência econômica e social.

Desta forma, na impossibilidade de adequação, podem ser deixados de lado os cuidados básicos com higiene e segurança na produção e beneficiamento de seus produtos, forjando uma situação de consumo de alimentos que, segundo as normas sanitárias, deveria ser condenado. E essa situação constitui um custo em potencial para o sistema público de saúde e, sobretudo, um risco para a população em geral.

Entender como se dá o mecanismo de resposta da pequena produção de base familiar, às regulamentações impostas pelo governo central, coloca-se como necessário, sobretudo quando se aborda a temática da Segurança Alimentar e Nutricional e o papel do Controle Sanitário, na prevenção de moléstias provocadas pela ingestão de alimentos não aptos ao consumo humano. Segundo Maluf *et alli* (1996, p83) a Segurança Alimentar vai muito além da garantia de uma quantidade diária suficiente de alimentos para todos. Os alimentos ingeridos têm que ser de boa qualidade do ponto de vista higiênico-sanitário e nutricional.

O exposto esclarece melhor o porquê da justificativa do presente trabalho, que era entender os reflexos na produção agroalimentar, em decorrência da adoção de novos padrões de regulamentação comercial. Mostrando como esse debate é necessário devido à importância da temática tanto para o produtor rural quanto para a sociedade em geral,

já que a ingestão de alimentos de qualidade higiênico-sanitária insatisfatória produz um grande risco à saúde da sociedade.

No próximo tópico busca-se resgatar a evolução histórica da construção da Legislação Sanitária brasileira, bem com evidenciar as suas amarras perante o quadro de pressão dos órgãos de controle sanitário frente ao caráter desigual da produção agrolalimentar no meio rural brasileiro

2.4 - A Legislação Sanitária Brasileira:

O consumo de carne e derivados, assim como de leite e demais produtos de origem animal, faz parte do hábito cultural da alimentação do brasileiro, mesmo em tempos de crise econômica e elevação dos preços, os consumidores não retiram de sua dieta alimentar a carne como fonte principal de proteína, quando muito, optam por cortes mais baratos ou substituem a carne bovina, por carne de outra cultura animal (aves, suínos, cordeiros etc.).

No caso mais específico do produto carne, no mercado brasileiro e mundial, existem diferentes segmentos de consumidores de carne bovina. Pode-se falar em desejo de conveniência, praticidade, funcionalidade, segurança do alimento, qualidade, certificação e adequação às normas. O consumo de carne bovina pelos brasileiros acompanha a disparidade de renda que existe. As altas taxas de consumo, semelhantes as dos maiores consumidores mundiais, estão associadas ao grupo de pessoas de renda elevada (que corresponde a mais de 50kg de carne/habitante/ano). Já as camadas de baixa renda seguem os padrões de consumo dos países pobres, com menos de 10kg de carne/habitante/ano (Spers, 2003).

O produto cárneo que não teve no seu beneficiamento, ou até mesmo durante o processo de criação do animal e do abate, um requerido cuidado com a higiene e obtenção de seus produtos e subprodutos, incorre em risco para a saúde do consumidor, já que inúmeras mazelas de ordem alimentar podem ser veiculadas pela carne que chega contaminada à mesa do consumidor.

A não obediência às normas de controle sanitário vão muito além de questões meramente econômicas, a imposição direta de novas tecnologias ao processo de criação e beneficiamento do produto final, podem por um lado, imprimir regras restritivas, e por outro, podem, muitas vezes, gerar um mecanismo de resposta do pequeno produtor a essas novas atribuições. Esse pode buscar alternativas mais viáveis como a associação e

cooperação entre pequenos e médios produtores ou, simplesmente, comercializar seus produtos clandestinamente.

A própria pressão exercida por um mercado consumidor cada vez mais exigente e uma legislação específica que prevê a defesa dos direitos dos consumidores acaba por exigir do produtor uma responsabilidade maior com o produto a ser fornecido, bem como, do poder público, um controle mais eficaz dessa produção.

Como foi abordado anteriormente neste trabalho, os produtos da exploração animal, têm enfrentado problemas sucessivos de credibilidade, provocados pelos surtos de Febre Aftosa no Brasil e de “vaca-louca” (Encefalopatia Espongiforme Bovina - EEB) nos países europeus. Por doenças zoonóticas a antropozooticas como a gripe aviária e mais recentemente, a gripe suína ou também conhecida como Influenza A (H1N1), além da desconfiança do uso de hormônios na produção animal. Essas questões agravam a problemática da fiscalização estatal, o que pressiona ainda mais os governos a elaborarem medidas de controle mais eficazes. O que por sua vez, aumenta a necessidade de adaptação da cadeia produtiva e no caso em questão, dos pequenos produtores, de se adequarem às novas diretrizes da legislação sanitária.

O Controle Sanitário de alimentos se dá em três instâncias de acordo com o caráter e o estágio de processamento do alimento. O primeiro controle se dá a nível de produção, na base da cadeia, através de vacinações e contenção de doenças nos animais ainda vivos. Esse processo é coordenado pela Defesa Sanitária. O segundo nível se dá no processo de abate do animal, processamento e envase de seus derivados, e fica à cargo da Inspeção Sanitária. O terceiro e último nível de controle, se dá na distribuição dos alimentos e na prateleira dos estabelecimentos varejistas e fica sob a responsabilidade da Vigilância Sanitária.

Quanto à inspeção, esta se constitui em importante fator de credibilidade para segmento da produção animal, à medida que certifica o produto para os mercados interno e externo. A exploração e o abate formal de animais são regidos por legislação sanitária específica e possui três níveis de inspeção e fiscalização: federal, exercida pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF); estadual, por intermédio do Serviço de Inspeção Estadual (SIE); e municipal, por meio do Serviço de Inspeção Municipal (SIM). (Spers, 2003)

O Serviço de Inspeção Federal (SIF) para produtos de origem animal foi criado pela lei nº 1283 de 18/12/1950 que atribui às esferas federal e estadual a tarefa de fiscalizar o abate e a industrialização da carne e outros produtos. Ela foi alterada em

dois momentos. A primeira mudança ocorreu em 1971 pela lei nº 5760, que delegou ao escopo federal a fiscalização. A última alteração ocorreu em 1989 pela lei nº 7889, que estabeleceu as esferas federal, estadual e municipal como órgãos competentes para a fiscalização e inspeção. Nesta última alteração, somente as empresas registradas e inspecionadas em nível federal podem exportar e comercializar seus produtos entre os estados. As registradas em nível estadual podem comercializar dentro do estado e as registradas no município, somente dentro do município. (Spers, 2003).

É importante salientar que tais mudanças foram apenas de cunho administrativo, onde apenas as atribuições de fiscalização foram alteradas entre as esferas do poder governamental. No que tange ao produtor, o reflexo se deve à abrangência, então colocada, do alcance de seu produto pelo mercado consumidor. O que teve resultado na adaptação dos frigoríficos-matadouros, já que a legislação acima relatada recebia nuances e interpretações distintas, segundo o nível de fiscalização a que o estabelecimento estava submetido.

Sobre as Portarias nº 304 e nº 145, que estabelecem critérios sobre a identificação, cortes, embalagem e temperatura da carne e a constituição das salas de desossa específicas para o manuseio, respectivamente, podemos apontar as seguintes considerações: a Portaria nº 304, editada em abril de 1996, estabelece que toda a carne vendida pelos frigoríficos seja resfriada (até 7°C no centro da musculatura da peça) e embalada. Nessa embalagem devem constar, no mínimo, a designação da origem do animal, a marca do frigorífico, o prazo de validade e o telefone para contato. A Portaria nº 145, editada em setembro de 1998, somente entrou em vigor em princípios de 1999. Essa portaria prevê a venda de carne desossada ou de cortes com osso, dos frigoríficos ou distribuidores para o varejo. Nessa etapa da comercialização, o fornecimento para o setor varejista deverá ser feito em caixas ou contêineres apropriados. (BRASIL - MAPA/SDA/DSA, 2009), (Spers, 2003).

No entanto, é evidente que, para se obter competitividade com produtos de origem pecuária, é necessário, principalmente, credibilidade quanto aos aspectos de sanidade animal. Esse fator torna as funções de defesa, inspeção e vigilância, atividades centrais em todos os pontos da cadeia produtiva, dos aspectos produtivos da pecuária aos da distribuição e comercialização dos produtos finais. Sendo como consequência, a Segurança Alimentar e Nutricional o elo final desse intrincado emaranhado de interesses.

Abordaremos a seguir, com mais detalhes, a evolução histórica da legislação sanitária brasileira, passando pelos principais pontos de modificação que nos interessam para fins do presente estudo.

2.4.1 - Quadro Histórico-evolutivo da legislação sanitária nacional:

Sobre o histórico da elaboração, implementação e execução das leis que regem o regime federal, estadual e municipal de Controle Sanitário, segue o seguinte levantamento, que apesar de não fazer parte do objetivo do presente trabalho discriminar detalhadamente alteração por alteração em cada artigo ou parágrafo das leis e decretos, o presente autor acha relevante a apresentação do que se tem publicado apenas como uma amostra do quadro histórico evolutivo da legislação quanto a fiscalização sanitária. Nesse intuito tem-se a apresentação cronológica do que foi aprovado ao longo dos anos a partir de 1950, quando se estabelece o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal, o RIISPOA.

- Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal;
- Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952, que aprova o novo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal;
- Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas de alimentos;
- Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências;
- Constituição Federal de 1988, art. 200, incisos II e VI, que tratam das atribuições do Sistema Único de Saúde no que se refere à vigilância sanitária e epidemiológica e à fiscalização e inspeção de alimentos;

- Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências;
- Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências;
- Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola;
- Decreto nº 1.236, de 2 de setembro de 1994, que dá nova redação ao art. 507 do Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952, que regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950;
- Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, que altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária e
- Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.

No que diz respeito às normas e dispositivos legais que regem a inspeção e fiscalização de alimentos no País, seguem os principais artigos como forma de exemplificar e tornar mais palpável para o leitor a assimilação do debate hora em tela, tal levantamento foi possível analisando os documentos disponibilizados nos sítios do Governo Federal, no Relatório de Gestão 2010 / Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília: ANVISA, 2011, no Manual de Legislação: programas nacionais de saúde animal do Brasil / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, MAPA/SDA/DSA, 2009, bem como os respectivos artigos que estão disponíveis na íntegra nos sítios do Governo federal Brasileiro/Câmara dos Deputados.

O primeiro, Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, não sofreu revogação expressa com a Constituição Federal e ampara as ações do Ministério da Saúde e da ANVISA:

“Art 1º A defesa e a proteção da saúde individual ou coletiva, no tocante a alimentos, desde a sua obtenção até o seu consumo, serão reguladas em todo território nacional, pelas disposições deste Decreto-lei.

.....
Art 3º Todo alimento somente será exposto ao consumo ou entregue à venda depois de registrado no órgão competente do Ministério da Saúde.

§ 1º O registro a que se refere este artigo será válido em todo território nacional e será concedido no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da data da entrega do respectivo requerimento, salvo os casos de inobservância dos dispositivos deste Decreto-lei e de seus Regulamentos.

.....
Art 29. A ação fiscalizadora será exercida:

I - Pela autoridade federal, no caso de alimento em trânsito de uma para outra unidade federativa e no caso de alimento exportado ou importado;

II - Pela autoridade estadual ou municipal, dos Territórios ou do Distrito Federal nos casos de alimentos produzidos ou expostos à venda na área da respectiva jurisdição.

Art 30. A autoridade fiscalizadora competente terá livre acesso a qualquer local em que haja fabrico, manipulação, beneficiamento, acondicionamento, conservação, transporte, depósito, distribuição ou venda de alimentos.

.....
Art 45. As instalações e o funcionamento dos estabelecimentos industriais ou comerciais, onde se fabrique, prepare, beneficie, acondicione, transporte, venda ou deposite alimento ficam submetidos às exigências deste Decreto-lei e de seus Regulamentos.

Art 46. Os estabelecimentos a que se refere o artigo anterior devem ser previamente licenciados pela autoridade sanitária competente estadual, municipal, territorial ou do Distrito Federal, mediante a expedição do respectivo alvará.

.....
Art 48. Somente poderão ser expostos à venda, alimentos, matérias-primas alimentares, alimentos in natura, aditivos para alimentos, materiais, artigos e utensílios destinados a entrar em contato com alimentos matérias-primas alimentares e alimentos in natura, que:

I - Tenham sido previamente registrados no órgão competente do Ministério da Saúde;

II - Tenham sido elaborados, reembalados, transportados, importados ou vendidos por estabelecimentos devidamente licenciados;

.....
Art 55. Aplica-se o disposto neste Decreto-lei às bebidas de qualquer tipo ou procedência, aos complementos alimentares, aos produtos destinados a serem mascados e a outras substâncias, dotadas ou não de valor nutritivo, utilizadas no fabrico, preparação e tratamento de alimentos, matérias-primas alimentares e alimentos in natura .

..... “

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 200, inciso II e VI, assim estabelece:

“Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

.....
II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

.....
VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;”

Logo após a Constituição Federal entrar em vigor, a Lei nº 7.889, de 1989, alterou a Lei nº 1.283, de 1950, que dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e definiu as atribuições de inspeção e fiscalização de alimentos de origem animal, no âmbito federal, estadual e municipal, da seguinte forma:

“Art. 1º A prévia inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, de que trata a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, é da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição.”

.....
“Art 3º A fiscalização, de que trata esta lei, far-se-á:

a) nos estabelecimentos industriais especializados e nas propriedades rurais com instalações adequadas para a matança de animais e o seu preparo ou industrialização, sob qualquer forma, para o consumo;

b) nos entrepostos de recebimento e distribuição do pescado e nas fábricas que industrializarem;

c) nas usinas de beneficiamento do leite, nas fábricas de laticínios, nos postos de recebimento, refrigeração e desnatagem do leite ou de recebimento, refrigeração e manipulação dos seus derivados e nos respectivos entrepostos;

d) nos entrepostos de ovos e nas fábricas de produtos derivados;

e) nos entrepostos que, de modo geral, recebam, manipulem, armazenem, conservem ou acondicionem produtos de origem animal;

f) nas propriedades rurais;

g) nas casas atacadistas e nos estabelecimentos varejistas.

Art. 4º São competentes para realizar a fiscalização de que trata esta Lei:

a) o Ministério da Agricultura, nos estabelecimentos mencionados nas alíneas a, b, c, d, e, e f, do art. 3º, que façam comércio interestadual ou internacional;

b) as Secretarias de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos estabelecimentos de que trata a alínea anterior que trata a alínea anterior que façam comércio intermunicipal;

c) as Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios, nos estabelecimentos de que trata a alínea a desde artigo que façam apenas comércio municipal;

d) os órgãos de saúde pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos estabelecimentos de que trata a alínea g do mesmo art. 3º."

Posteriormente, a Lei nº 8.080, de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, assim estabeleceu:

"Art. 6 - Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde - SUS:

*I - a execução de ações:
de vigilância sanitária;*

.....

VIII - a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano;"

Por sua vez, a Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, assim dispôs:

"Art. 27-A. São objetivos da defesa agropecuária assegurar:

.....
IV – a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.

§ 1º Na busca do atingimento dos objetivos referidos no caput, o Poder Público desenvolverá, permanentemente, as seguintes atividades:

.....
III – inspeção e classificação de produtos de origem vegetal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;

IV – inspeção e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;"

.....
"Art. 28-A. Visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, do qual participarão:

I – serviços e instituições oficiais;

.....
§ 1º A área municipal será considerada unidade geográfica básica para a organização e o funcionamento dos serviços oficiais de sanidade agropecuária.

§ 2º A instância local do sistema unificado de atenção à sanidade agropecuária dará, na sua jurisdição, plena atenção à sanidade, com a participação da comunidade organizada, tratando especialmente das seguintes atividades:

.....
IX – educação e vigilância sanitária;

.....
§ 4º À instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária compete:

I – a vigilância de portos, aeroportos e postos de fronteira internacionais;

.....
V – a avaliação das ações desenvolvidas nas instâncias locais e intermediárias do sistema unificado de atenção à sanidade agropecuária;

.....;
VII – a realização de estudos de epidemiologia e de apoio ao desenvolvimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;

VIII – a cooperação técnica às outras instâncias do Sistema Unificado;

IX – o aprimoramento do Sistema Unificado;

X – a coordenação do Sistema Unificado;

.....
"Art. 29-A. A inspeção industrial e sanitária de produtos de origem vegetal e animal, bem como a dos insumos agropecuários, será gerida de maneira que os procedimentos e a organização da inspeção se faça por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados.

§ 1º Na inspeção poderá ser adotado o método de análise de riscos e pontos críticos de controle.

§ 2º Como parte do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, serão constituídos um sistema brasileiro de inspeção de produtos de origem vegetal e um sistema brasileiro de inspeção de produtos de origem animal, bem como sistemas específicos de inspeção para insumos usados na agropecuária."

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de até noventa dias, a contar de sua publicação."

Por fim, também dispõe sobre o controle e fiscalização de alimentos, a Lei nº 9.782, de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências:

"Art. 8º Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

§ 1º Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

.....
II - alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;

.....
Art. 41. O registro dos produtos de que trata a Lei nº 6.360, de 1976, e o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, poderá ser objeto de regulamentação pelo Ministério da Saúde e pela Agência visando a desburocratização e a agilidade nos procedimentos, desde que isto não implique riscos à saúde da população ou à condição de fiscalização das atividades de produção e circulação.

Parágrafo único. A Agência poderá conceder autorização de funcionamento a empresas e registro a produtos que sejam aplicáveis apenas a plantas produtivas e a mercadorias destinadas a mercados externos, desde que não acarrete riscos à saúde pública.(Vide Medida Provisória nº 2.190-34, de 23.8.2001)"

2.4.2 - As instâncias de fiscalização e o papel dos órgãos federal, estadual e municipal:

O Controle Sanitário de alimentos se divide em três estruturas de fiscalização e controle, que assumem papéis diferentes mas complementares, no controle da produção e distribuição de alimentos em todo território nacional e também sobre os destinados à exportação. O controle sobre a base da produção é de responsabilidade da Defesa Sanitária, que regula a sanidade dos rebanhos, doenças de notificação obrigatória e o trânsito e comercialização de animais vivos. Já o controle na hora do abate e sua fiscalização no *ante* e no *post mortem*, é de responsabilidade da Fiscalização Sanitária (Federal, Estadual e Municipal) e o controle do produto já elaborado e envasado, está à cargo da Vigilância Sanitária, que fiscaliza o produto já na prateleira dos mercados varejistas.

Toda essa estrutura está submetida ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e ao Ministério da Saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (ANVISA e Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde), O MAPA, por sua vez, tem como prerrogativa, a fiscalização dos processos de produção e industrialização de alimentos de origem animal, ou seja, a Defesa e a Fiscalização Sanitárias, compreendendo as carnes de bovinos, suíños, aves e pescados (*in natura* e processados), ovos e mel, leite e seus derivados. Ao Ministério da Saúde, compete a vigilância de todos os alimentos expostos ao consumo humano em território brasileiro, ou seja, a Vigilância Sanitária. Também tem sido exercido pela ANVISA o controle de processos nas unidades agroindustriais processadoras de produtos de origem vegetal, de águas envasadas e nas indústrias de embalagens que entram em contato com alimentos. (BRASIL – MAPA/DAS, 2007).

Além do acima exposto, cabe também à ANVISA regulamentar e verificar o uso de aditivos em alimentos, os limites de contaminantes em geral, os parâmetros microbiológicos máximos em alimentos e os resíduos de agrotóxicos e de

medicamentos veterinários, estes últimos com a participação de outros como o próprio MAPA e o Ministério do Meio Ambiente. (BRASIL – MAPA/DAS, 2007).

Maluf (1999) também aborda essa inter-relação de estruturas de controle sanitário, apontando que em paralelo ao sistema de Vigilância Sanitária de alimentos, as atribuições de fiscalização das medidas sanitárias no controle dos alimentos de origem animal, ficam a cargo do Serviço de Inspeção Federal¹³ que fiscaliza e certifica os produtos, tornando-os aptos à distribuição ao mercado consumidor. Os estabelecimentos que não se enquadram nas normativas de regulagem da produção sofrerão as punições previstas em lei, sendo então autuados pelo fiscal sanitário (Rocha, 2003).

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078/90), também discute a ilicitude quando busca a proteção da saúde e da vida do consumidor, aplicada em consonância com os códigos sanitários locais (Rocha, 2003); Maluf (1999) também ressalta a importância do artigo 6º da Lei nº. 8.080/90 que inclui os problemas sanitários ambientais bem como da circulação de bens de consumo (alimentos, medicamentos etc.). Entretanto, existem limites para o bom funcionamento das normativas publicadas pelo governo central, existem obstruções ao trabalho dos fiscais sanitários e agentes agropecuários do MAPA que fogem ao controle da lei, o que também é objeto de entendimento e esclarecimento do presente estudo.

A complexidade das questões que envolvem a cadeia de produção e consumo de alimentos em nosso país, dados sua dimensão territorial e a diversidade da produção agropecuária, demandam um tratamento integrado, tornando imperioso que se eliminem entraves burocráticos e, ao mesmo tempo, que se forneçam os elementos para o desenvolvimento equilibrado das atividades agroindustriais. Tais ações incluem minimizar agressões ao ambiente e distorções no abastecimento do mercado, promovendo a inclusão social, a geração de emprego e renda e a implantação e consolidação do desenvolvimento agroindustrial de empreendimentos de pequeno e médio porte.(BRASIL – MAPA/DAS, 2007).

Assim, a inexistência de um sistema unificado de fiscalização sanitária que aglutine e coadune as três esferas de governo, acarreta ora sobreposições de ações, ora inoperância, ora interpretações legais distintas para questões sanitárias semelhantes, ora falta de atribuições legais claras e socialmente aceitas. Enfim, a precariedade da

¹³ SISBI - POA (Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal) – SUASA (Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária): Órgão subordinado ao MAPA. Ao longo do texto será melhor detalhado.

articulação entre os diversos órgãos e instâncias de governo, impõem entraves de grande proporção ao registro e à inspeção de produtos e empreendimentos, assim como ao trânsito e à comercialização de produtos e subprodutos, além de exigências estruturais por vezes conflitantes ou inapropriadas. (BRASIL – MAPA/DAS, 2007).

Por um lado, a falta de atualização da legislação federal, de forma a adequar as exigências quanto às instalações e equipamentos à capacidade de produção dos pequenos empreendimentos, tem restringido a instalação de pequenas e médias agroindústrias e o seu acesso ao mercado, desviando-se, desta forma, do enfoque sanitário.

Ainda nesse marco, há concepções modernas de alta especificidade que podem embasar a ação sanitária dos serviços em termos de Boas Práticas Agropecuárias - BPA e de Fabricação - BPF e do sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle – APPCC, em toda a cadeia de produtos destinados à alimentação humana. Contudo, tais medidas ainda são excludentes e excessivamente mercantilizadas, já que prevêem incrementos técnicos de padronização da produção desde a base da cadeia. No entanto, as BPF devem ser adotadas nas cadeias de produção agropecuária, o problema é a forma como se dão esses processos de adoção. (Carraza *et alli*, 2012)

É importante salientar ainda que, no âmbito federal, as estruturas dos órgãos fiscalizadores apresentam carências e que a maioria dos municípios, assim como alguns estados, não se estruturaram para exercer adequadamente a inspeção sanitária, conforme estabelece a legislação em vigor. O que por si só já explica a fragilidade do sistema montado e a morosidade em se implementar as medidas de ajuste e adequação dos empreendimentos fiscalizados.

A multiplicidade de estruturas localizadas em diferentes Ministérios e encarregadas de realizar ações semelhantes sobre a mesma cadeia produtiva de alimentos, sem que isto represente ganhos de produtividade e de efetividade na ação governamental, favorece ainda mais a confusão entre as estruturas de fiscalização e seus órgãos competentes, deflagrando o nó legislatório em que se enquadra o tema em debate.

Neste quesito, a organização brasileira sobre a fiscalização e controle de alimentos entra em contradição com as próprias diretrizes do *Codex Alimentarius*, que como afirma o Relatório Final do Grupo de trabalho Interministerial da Inspeção Sanitária de Alimentos, “*apontam para que os países criem estruturas únicas que*

tratem do tema de controle de alimentos ou que integrem os vários Ministérios/Agências para uma ação coordenada.” (Presidência da República, 2005).

Na tentativa de corrigir os constrangimentos gerados pela sucessiva sobreposição de instâncias, o governo brasileiro em 30 de março de 2006 publicou o Decreto 5.741, que regulamenta os artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei 8.171/91, que organiza o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (Brasil, 2007).

Como parte do SUASA, foi instituído o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), sendo o mesmo coordenado pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Segundo o próprio DIPOA:

O objetivo do programa é padronizar e harmonizar os procedimentos de inspeção, a fim de garantir a inocuidade e a segurança alimentar. Os municípios e estados podem pedir a equivalência dos seus serviços de inspeção com o Sistema Coordenador do SISBI. Para sua obtenção, estes precisam comprovar que têm condições de avaliar a qualidade e a inocuidade dos produtos de origem animal com a mesma eficiência do Ministério da Agricultura. (BRASIL - MDA/SAF, 2008).

O Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária - SUASA é o sistema organizado sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas, no âmbito de sua competência, incluindo o controle de atividades de saúde, sanidade, inspeção, fiscalização, educação, vigilância de animais, vegetais, insumos, produtos e subprodutos de origem animal e vegetal. (BRASIL - MDA/SAF, 2008).

São quatro os sistemas integrantes do SUASA que têm por objetivo inspecionar e fiscalizar os produtos de origem animal e vegetal e os insumos agropecuários. São eles: Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI-POA; Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal - SISBI-POV; Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas - SISBI-IA; Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários – SISBIP. (BRASIL - MDA/SAF, 2008).

O SISBI/POA, que é justamente o que nos interessa dentro da temática abordada, é o sistema integrante do SISBI que tem por objetivo padronizar os procedimentos de inspeção e fiscalização dos produtos de origem animal em todo o país. O MAPA, por intermédio do S.I.F¹⁴, é o órgão coordenador do Sistema. A adesão dos serviços de inspeção ao SISBI-POA tem sido voluntária e concedida pelo órgão

¹⁴ SIF - Sistema de Inspeção Federal.

coordenador, mediante comprovação de equivalência entre o serviço solicitante e o S.I.F. (BRASIL - MDA/SAF, 2008).

A criação do Sistema, segundo o próprio Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento:

... possibilitou a harmonização e a padronização dos procedimentos de inspeção nas diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal). Os agricultores familiares serão beneficiados porque, antes da implantação do SUASA, o produto inspecionado por um serviço estadual ou municipal só poderia ser comercializado entre o próprio estado ou município. Ao aderir ao SISBI-POA qualquer produto de origem animal, por exemplo, um mel produzido em um município, mesmo sendo fiscalizado por um órgão de inspeção municipal ou estadual, poderá ser comercializado e consumido em todo o Brasil. Desta maneira o novo sistema de fiscalização da produção poderá fortalecer a agroindústria familiar. (BRASIL - MDA/SAF, 2008).

Segundo o MAPA, o SISBI-POA, contribuiria para a oferta de alimentos saudáveis aos consumidores, possibilitando uma maior inserção dos produtos da agricultura familiar no mercado formal local, regional e nacional. Possibilitaria também, uma maior integração entre os serviços de inspeção federal, estadual e municipal, tendendo a reduzir o comércio de produtos sem inspeção. O que na prática, esbarra na falta de entendimento entre os órgãos fiscalizadores e na obsolescência das diretrizes e normas sanitárias em enquadrar os empreendimentos agropecuários de pequeno porte em seus quesitos de regulação. (BRASIL - MDA/SAF, 2008).

Nesse contexto, é importante observar que a produção camponesa sempre foi marcada por aspectos sociais que determinaram os seus circuitos de comercialização. O hábito de venda de “porta em porta”, bem como a utilização de canais de distribuição alternativos, construíram ao longo da evolução produtiva no meio rural brasileiro, a marca da economia tradicional camponesa. Contudo, no momento em que os processos de produção se intensificam e as exigências dos mercados determinam os novos padrões de qualidade, a produção tradicional vê-se na necessidade de buscar mecanismos diferenciados de comercialização dos seus produtos. Mas se o processo de marginalização econômica avança a passos largos, a resposta da pequena produção camponesa caminha cadenciadamente, colocando-se em rota de colisão com as novas atribuições de qualidade da produção agroalimentar.

Segundo Wilkinson & Mior (1999), os sistemas de fiscalização vigentes governam os critérios sobre a abrangência dos respectivos raios de comercialização.

Mas os autores argumentam que independentemente deste fator, as normas impostas talvez não sejam as únicas capazes de assegurar a proteção da saúde do consumidor. Nessa questão, os autores, questionam a eficácia da norma sanitária em ser a única medida de controle de qualidade da produção agroalimentar e ainda salientam mais a diante que *“os custos e a natureza dos equipamentos exigidos pelas normas técnicas impõem barreiras à entrada, talvez desnecessárias, aos pequenos empreendimentos.”* (idem)

Bressan (2004) também caracteriza que há uma série de restrições à cadeia produtiva, dentre elas podemos citar: restrições tecnológicas, restrições socioeconômicas e restrições institucionais. Nestas últimas, destacam-se as desigualdades no sistema tributário e de incentivos fiscais que incidem frontalmente com a capacidade de resposta do pequeno produtor. Neste marco, podemos abordar como uma das vias, o mercado informal já que, pela incapacidade de se ajustar às normatizações do controle sanitário e alimentar, o pequeno agricultor busca como alternativa a não submissão ao regime de fiscalização pelos órgãos públicos competentes.

Diversos autores discutem as definições de setor informal. De um lado, o mercado informal pode ser identificado com a pobreza ou sonegação e por outro, pode ser considerado como uma reação à burocracia estatal em resposta aos padrões de regulação vigentes. Segundo Wilkinson & Mior (1999), o setor informal pode ser definido como uma atividade que não adota as normas e as regulamentações que prevalecem num determinado momento no setor em que opera. Essas por sua vez, podem representar a imposição de interesses específicos dentro do setor e a simples criação de barreiras à entrada, cuja adoção pode provocar custos proibitivos.

Para Azevedo & Bankuti (2002), a informalidade é uma característica marcante dos mercados de produtos alimentares no Brasil. Assim como em diversos países, parte relevante do mercado informal é assim definida por comercializar um produto lícito, porém com desobediência a alguma regra formal, em geral à sonegação fiscal. São, portanto, mercados paralelos ao mercado formal que comercializa o mesmo tipo de produto, havendo frequentemente uma concorrência entre ambos os mercados em disputa pelo mercado consumidor.

No caso de alimentos o mercado informal não atende as normas de segurança, constituindo, por consequência, um grave problema de saúde pública. Podemos tomar como exemplo o abate clandestino de animais que não respeita as mínimas normas de

higiene e sanidade na produção de carnes e derivados, produzindo riscos para o consumo da população em geral (ROCHA, 2003).

O que vimos até aqui revela que a intricada rede de regulamentações e a sobreposição de estruturas de controle e fiscalização sanitárias, prejudica a aplicabilidade e a própria difusão dos termos contidos na legislação vigente. Após inúmeras alterações em artigos e a tentativa de unificação das esferas de fiscalização, ainda é possível observar que a produção de escala reduzida fica à margem do processo de desenvolvimento, forjando uma situação de ilegalidade para aqueles que não se enquadram nos requisitos da legislação. No próximo capítulo abordaremos com mais detalhes esse debate sobre a licitude/ilicitude dos produtos oriundos da pequena produção camponesa, bem como aprofundaremos o debate sobre a qualidade alimentar e a visão dos assentados de reforma agrária, como categoria analítica da pequena produção camponesa, sobre o controle sanitário de seus produtos.

CAPITULO 3 - A QUALIDADE SANITÁRIA E A TRADICIONAL: O DEBATE SOBRE O QUE É LICITO E ILÍCITO NA PRODUÇÃO ALIMENTAR.

Vimos nos capítulos anteriores que a região do Norte Fluminense foi marcada tanto pela atividade monocultural escravocrata, quanto pelo domínio dos grandes usineiros da moderna indústria de cana/açúcar/álcool e que a partir da falência do complexo sucroalcooleiro, o conflito de terras se exacerbou, culminando com mortes de trabalhadores rurais, com o crescimento das organizações sindicais camponesas e com a conformação de Assentamentos de Reforma Agrária. Vimos também que a pecuária assumiu seu papel de destaque na economia da baixada campista, herdando a herança da concentração de terras e posteriormente com a exaustão do solo, cedendo espaço para a consolidação dos assentamentos de reforma agrária na região. Hoje o Norte Fluminense é a principal bacia leiteira do Estado do Rio de Janeiro e o Projeto de Assentamento São Fidelis congrega em seu histórico o trabalho com a pecuária de leite e a produção de derivados da criação animal. Insere-se, por assim dizer, no campo do controle sanitário agroalimentar, sendo área de atuação de organismos de fiscalização e regulamentação da produção alimentar de origem animal.

Discutimos também as alterações da legislação sanitária ao longo da segunda metade do século passado e de que forma essas mudanças poderiam afetar a produção agroalimentar em escalas reduzidas como nos assentamentos de reforma agrária. Estudamos de que forma a legislação sanitária poderia criar um estado de informalidade na produção tradicional/artesanal no momento em que aumenta o grau de exigência da qualidade microbiológica de produtos de origem animal.

Nesse contexto, apresentaremos neste capítulo a discussão sobre a Qualidade Alimentar, entrelaçando o que é abordado na legislação sanitária brasileira, com os atributos de qualidade inseridos no contexto da produção tradicional/artesanal de alimentos. Construiremos a argumentação baseada nas características de segurança microbiológica dos alimentos de origem animal, considerando a relevância da legislação vigente, mas ponderando sobre o rigor que é submetida a produção de pequena escala e observando que no campo político/social a Qualidade Alimentar assume outra conotação. Por fim, discutiremos de que forma a legislação alcança ou deixa de alcançar o ambiente do assentamento estudado, bem como se há alguma influência no cotidiano

do assentado de reforma agrária, da atuação dos órgãos de controle e fiscalização sanitária sobre os produtos de origem animal.

3.1 - A Qualidade como quesito para a comercialização:

O debate sobre o que é qualidade perpassa pelo entendimento de qual quesito está sendo abordado para se efetivar a avaliação sobre o que é de qualidade e o que não é. Um primeiro aspecto a ser abordado é a qualidade de caráter Sanitário, que por sua vez leva como base de análise as condições microbiológicas dos alimentos, no que tange aos riscos eminentes de contaminação da população humana. Outro aspecto seria analisar as questões socioculturais e regionais para problematizar a relação entre questões normativas, crescentemente exigidas por leis vigentes e aspectos históricos e culturais envolvidos na produção de alimentos, especialmente alimentos tradicionais. (Cruz, 2009).

Os parâmetros microbiológicos foram construídos ao longo de décadas de estudos labororiais e pesquisas acadêmicas que objetivavam compreender o grau de comprometimento dos alimentos destinados ao consumo humano e animal. Contudo, há de se considerar que o desenvolvimento científico esteve atrelado ao desenvolvimento industrial e que a coincidência da construção/reformulação da legislação e do crescimento urbano e industrial do Brasil não é mero fruto do acaso. As grandes corporações agroalimentares dominaram também o campo científico, determinado os seus parâmetros, como universais.

Neste sentido, Ploeg (2008) desenvolve relevante crítica em torno do que ele denomina de Impérios Alimentares, que através de grandes corporações internacionais e seus sistemas de centralização e dominação da produção de alimentos, são capazes de direcionar a produção, desconectando-a da natureza e produzindo alimentos cada vez mais distantes da matéria prima. Mas como oposição ao domínio das corporações, Ploeg (2008) coloca em destaque a agricultura camponesa e características a ela atreladas, defendendo-a como aquela capaz de contrapor os aspectos de dominação dos impérios alimentares, a partir da co-produção, busca por autonomia e uso controlado da base de recursos, características essas associadas a cadeias curtas de comercialização e aproximação entre produção e consumo (Cruz, 2009).

Contudo, não é porque as descobertas científicas foram apropriadas pelo poder do capital, que elas devam ser desconsideradas e até mesmo desqualificadas pelo seu

caráter técnico e científico. É preciso dialogar melhor com o saber científico, avaliando qual o sentido de sua submissão ao capital e se realmente o que foi pesquisado tem relevância para a abordagem que ora nos interessa. É necessário entender onde se encontra o ponto de interseção entre o controle microbiológico e o saber popular, entre o seguro do ponto de vista sanitário e o tradicional e cultural.

No que se refere à industrialização, Ploeg (2008) considera que esta tendência representa uma desconexão definitiva entre produção e consumo de alimentos e as particularidades do tempo e do espaço. Esse processo está associado ao crescimento artificial sobre a natureza, segmentação das atividades produtivas e desintegração e recomposição dos próprios produtos alimentares, levando a um controle e centralização crescentes das grandes empresas sobre a produção e consumo de alimentos. (Cruz, 2009).

Os impérios alimentares, conforme se refere Ploeg (2008), estão associados a um novo e poderoso ordenamento, que reorganiza o mundo social e natural. Esses impérios, expressos, entre outras características, na busca pela dominação da natureza e dos processos de produção e industrialização de alimentos, estão atrelados a grandes grupos de agronegócio, ao sistema de distribuição e comercialização em grande escala, a mecanismos estatais e, ainda, leis, modelos científicos e tecnologias. (Cruz, 2009).

Outro aspecto do modelo de produção associado aos impérios alimentares é o fato dele transformar as matérias-primas agrícolas em alimentos sem origem ou identidade. Na lógica de produção dos impérios, qualquer tipo de alimento pode ser produzido em qualquer lugar, de modo a criar o que Ploeg (2008) chama de “não-lugares”, ou seja, espaços de produção em que a origem do produto torna-se indiferente e as matérias- primas tornam-se anônimas, não identificadas nos alimentos finais. Nessa visão, a tendência é converter os produtores em “não-pessoas”, cujas identidades e habilidades são irrelevantes. (Cruz, 2009).

É sabido que a legislação sanitária brasileira foi construída com base em parâmetros internacionais de qualidade e sanidade dos alimentos e que os parceiros comerciais pressionaram os governantes e os legisladores para que tais questões fossem minuciosamente discriminadas e que fossem impostas restrições ao comércio de produtos que não estivessem submetidos aos parâmetros químicos, físicos e biológicos que a legislação previa. Contudo, o resultado de tais exigências seria a exclusão de uma quantidade enorme de produtores de pequena escala, dos marcos da formalidade

produtiva e comercial, forjando um novo flanco do mercado nacional, o qual é denominado de mercado informal.

Ora, é claro que isso iria acontecer, já que estávamos construindo marcos legais e que por assim dizer, enquadraria alguns na formalidade, na legalidade, mas que por outro lado, colocaria na marginalidade aqueles que não conseguissem se submeter aos artigos da legislação. O resultado mais evidente seria o crescimento do mercado informal de produtos de origem animal. Informal por não se submeter às regras formais, legais, da legislação, o que incorre em crime e subjuga os produtores aos rigores da justiça.

Compreender essa questão não é fácil, requer uma análise mais pormenorizada dos elementos constituintes desse comércio clandestino. Mas para análise da presente discussão, abordaremos apenas os parâmetros higiênico-sanitários, como fatores determinantes da ilegalidade, ou melhor, da não formalidade destes produtores.

Mas avaliando esses quesitos, quais são os riscos reais para a sociedade humana de se lidar com esses produtos, desde a base da cadeia até a prateleira, seja do supermercado, seja da pequena mercearia ou da compra direta com o produtor? Nesse parâmetro deve-se ter cautela na argumentação e defesa de interesses comerciais, pois o risco microbiológico existe e sempre existirá, mas será que a população que consome tais produtos está correndo este risco?

Abordando a questão da qualidade, esta surge como um elemento de disputa entre os modelos de produção de alimentos, como aponta Ploeg (2008). Assim, se por um lado a qualidade está associada a grandes estruturas, sistemas de controle e rastreabilidade, padronização e cadeias longas de distribuição de alimento, enfim, aos processos dominados pelos impérios alimentares através de grandes corporações de alimentos, por outro lado e, cada vez mais, a qualidade passa a ser associada com a diversidade, produção local, tradição e relação com modos de vida. (Cruz, 2009).

Cruz (2009) citando Black (2005), considera que as regulações sanitárias muitas vezes não respeitam a diversidade, a história e o caráter cultural vinculados a métodos de produção tradicionais. Dessa forma, os padrões sanitários de qualidade, estabelecidos em torno da inocuidade dos alimentos, têm caminhado na direção de intensa padronização de processos e produtos, entrando em conflito com a diversidade do saber-fazer tradicional. (Cruz, 2009).

Neste instante é importante salientar que o controle de qualidade microbiológica em Medicina Veterinária tem como premissa preservar a saúde humana de fatores de

risco de contaminação direta e indireta por micro-organismos patógenos ou parasitas que possam ser transmitidos dos animais para os seres humanos. Neste sentido o diálogo constante entre o que é aceitável sanitariamente e o que é socialmente justo e correto tem que ser mais acentuado e constante, com o propósito de chegarmos a um mesmo denominador.

Para Cruz & Schneider (2010) a qualidade dos alimentos apresenta significados bastante complexos, como é o caso da própria conotação da palavra qualidade. Neste ponto é importante considerar com cuidado e senso crítico, o termo qualidade, já que envolve o empírico e o normativo, se refere a atributos particulares (qualidades) de um produto e, ao mesmo tempo, estabelece um julgamento pressupostamente positivo.

Como afirmam Cruz & Schneider (2010), em relação aos produtos tradicionais, a discussão sobre a qualidade remete principalmente a aspectos culturais, vinculados à cultura e à origem dos produtos. Nesse caso, antes de atender a critérios normativos, recentemente estabelecidos, se comparados à tradição e cultura, os produtos são procurados pelos consumidores por atender as qualidades que superam regras formalmente estabelecidas. (Cruz & Schneider, 2010).

Sendo assim, a questão da qualidade dos alimentos oriundos da agricultura familiar e da pequena produção camponesa de um modo geral, vem gerando inúmeros debates de ordem política, econômica e sanitária. Os elementos levantados levam em consideração os processos e as formas em que se dão a fabricação e a comercialização de tais produtos, não considerando aspectos de conhecimento milenar que geração após geração, são transmitidos aos mais jovens para que estes, possam dar prosseguimento à forma tradicional de produção dos gêneros agrícolas e pecuários. No caso do Brasil, em que há uma forte associação entre qualidade e grandes estruturas, baseadas na produção em larga escala, a qualidade está atrelada ao cumprimento das exigências sanitárias como meio para garantir a segurança alimentar. Nesse contexto, segurança alimentar é entendida do ponto de vista sanitário, de inocuidade. (Cruz, 2009).

Na visão de qualidade que prevê a legislação, entende-se que para assegurar a qualidade sanitária e, assim, a segurança dos consumidores, as estruturas devem ter tamanho mínimo, que em geral, está para além da escala de produção da agricultura familiar, devem ser cada vez mais automatizadas e dotadas de equipamentos e utensílios que dificultem ou impeçam contaminações e permitam fácil higienização. Contudo, ao tomar a qualidade dos alimentos somente a partir de critérios técnicos, normatizados, que consideram inocuidade como sinônimo de qualidade, as práticas tradicionais de

produção de alimentos, vinculadas a uma cultura e um modo de vida específico são colocadas à margem do setor de produção de alimentos. (Cruz, 2009).

Corroborando com o que argumenta Cruz & Schneider (2010), é possível compreender que no contexto dessa disputa política fica evidente que, ao passo em que grande parte do sistema de produção tradicional busca preservar o “saber-fazer”, ao mesmo tempo, encontra dificuldades em responder às exigências legais em termos de estrutura sanitária e aspectos fiscais. (Cruz & Schneider, 2010).

Nesse debate Cruz (2009) conclui que as exigências em termos de escala e infraestrutura para a legalização da produção nos moldes convencionais, torna inacessível a inserção da grande maioria dos agricultores familiares no sistema produtivo formal. A comercialização desses produtos se dá, então, à margem do circuito formal, o que, espontaneamente conduz aos circuitos curtos ou redes alternativas, que são construídas através da relação entre produtores e consumidores. (Cruz, 2009).

Wilkinson (2003), analisando o papel da pequena produção frente às transformações recentes na organização econômica e institucional do sistema agroalimentar na América Latina, defende que produtos e práticas tradicionais podem ser promotores de estratégias de produção sustentável, constituindo-se em via alternativa aos circuitos hegemônicos. Esse autor considera que a transição para uma *economia da qualidade*, que valoriza critérios associados às tradições e à pequena produção, se dará a partir de iniciativas de governos centrais e locais, associações de produtores e Organizações não Governamentais, através da criação de redes, plataformas e parcerias como formas alternativas de coordenação. (Cruz, 2009).

Sobre esse aspecto, Ploeg (2008) considera que nos lugares em que ligações entre produtos e consumidores são corrompidas pelos impérios alimentares, os camponeses procuram e constroem novas ligações através de venda direta, de mercados de agricultores, da criação de novas cadeias alimentares alternativas ou de esquemas públicos de abastecimento. (Cruz, 2009).

É possível argumentar que de alguma forma, atributos como proximidade, confiança, reputação de produtores e forte vínculo entre produtos e modo de vida, história e cultura e *saber-fazer* tradicional, envolvem características que superam as características da produção em larga escala. Esses atributos conformam e diferenciam a qualidade de produtos tradicionais, embora, em grande parte dos casos, esses produtos não atendam os rígidos termos e padrões sanitários. (Cruz, 2009).

No Brasil, como consequência da industrialização em larga escala, a noção de qualidade dos alimentos, balizada pela legislação, foi desenvolvida levando-se em conta a realidade das grandes estruturas e da produção em larga escala, atreladas ao cumprimento das exigências sanitárias como meio para garantir a segurança dos alimentos. (Cruz & Schneider, 2010).

A legislação brasileira de alimentos, por exemplo, baseada na normatização do *Food and Drug Administration* (FDA), dos Estados Unidos, e nas normas estabelecidas pela Comissão do *Codex Alimentarius*, adota os padrões internacionais para a produção de alimentos. Nessa perspectiva, as exigências são estabelecidas em torno de um padrão de inocuidade, em que sobressaem ferramentas como Good Manufacturing Practices (GMP) - Boas Práticas de Fabricação (BPF) - e Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) - Análise de Perigos e pontos críticos de controle (APPCC) - adotadas pelo FDA. (Cruz & Schneider, 2010).

Desse ponto de vista, a produção tradicional não se adequaria à estrutura da grande escala o que não significa necessariamente que, nos sistemas tradicionais, não existam práticas e condutas que visam à qualidade. Por outro lado, dada à capilaridade e amplitude da produção industrial de alimentos, parece-nos que as exigências em estrutura e ferramentas para a garantia da qualidade, quando aplicadas à escala industrial, são coerentes, pois representam, de fato, um controle, já que tais processos ocorrem longe da visão, conhecimento e controle direto dos consumidores. (Maluf, 2007).

Sobre esse debate, segue importante contribuição de Cruz & Schneider (2010):

Desconsiderar que as escalas de produção que configuram o sistema convencional e o sistema tradicional são distintas implica julgar a qualidade dos alimentos somente a partir de critérios técnicos, normatizados, que consideram inocuidade como sinônimo de qualidade. Nessa visão, as práticas tradicionais de produção de alimentos, enraizadas socialmente, vinculadas a uma cultura e um modo de vida específico, são colocadas à margem do setor de produção e comercialização de alimentos. Aplicar os mesmos critérios que os empregados para a produção em larga escala à produção tradicional, realizada em escala micro se comparada a das grandes corporações ou impérios alimentares, implica excluir qualquer singularidade inerente ao processo de produção, padronizando os

modos de fazer, os sabores e a diversidade, comprometendo as características originais e tradicionais dos produtos. (Cruz & Schneider, 2010).

Com aponta Cruz & Schneider (2010), a comercialização desses produtos daria, então, à margem do circuito formal, o que, espontaneamente conduziria aos circuitos curtos ou de redes alternativas, que são construídos por meio de relações próximas entre produtores e consumidores e é dentro desse contexto que avançaremos para os próximos tópicos deste capítulo. O próximo debate se dará dentro da caracterização produtiva do assentamento de reforma agrária estudado e o subsequente, sobre os apanhados de campo a partir da análise das entrevistas desenvolvidas junto às famílias assentadas.

3.2 – Estratégias produtivas e dilemas dos Assentados do PA São Fidelis

A principal aplicação da legislação sanitária aqui discutida diz respeito as suas repercuções na estratégia de agregação de valor na produção leiteira por parte das famílias assentadas. De fato, entre as atividades desenvolvidas no assentamento para as quais se dispõe de unidades de processamento. A pecuária leiteira assume grau de importância maior, protagonizando no cotidiano dos assentados a maior atividade produtiva do PA São Fidelis.

No entanto, ainda que seja a atividade de maior rentabilidade e segurança monetária da economia do assentamento, ainda sofre com os limites produtivos que a região imprime sobre os assentados. A exaustão do solo é evidente, a dificuldade de recomposição das pastagens e da melhoria genética do rebanho, impossibilita maiores ganhos produtivos na atividade leiteira. Essas características não são exclusividade do PA São Fidelis, pois historicamente observam-se grandes dificuldades de agregar valor aos produtos primários da reforma agrária, seja pela falta de padronização e certificação dos produtos, seja pela não regularização das agroindústrias. Acrescentamos ao hall das dificuldades, a existência de uma legislação sanitária baseada na produção de larga escala, com aplicação de condicionantes de fiscalização para circuitos longos de comercialização aos empreendimentos dos Agricultores Familiares.

No PA São Fidélis, quase toda produção é vendida diretamente aos consumidores ou para atravessadores, em geral no próprio município. O leite e o aipim são vendidos para pequenas indústrias instaladas no próprio PA. Os preços de venda são

baixos, pois são determinados pela lógica dos atravessadores e não por composição a partir dos custos de produção. No caso do leite fluido, *in natura*, alguns assentados preferem vender diretamente ao consumidor final, em vez de entregar no entreposto instalado dentro do assentamento. (Cedro, 2013)

Com o exposto até aqui, é possível entender que o PA São Fidelis tem uma forte aptidão para gado leiteiro, sobretudo pela disponibilidade de terras de baixadas propícias a alagamentos ou de morros com restrições para o cultivo agrícola. Observa-se também, que quase a totalidade das famílias em maior ou menor grau, lida com a pecuária leiteira.

Atualmente, a maior parte do leite produzido é escoada para a Cooperativa Macuco que estabeleceu um entreposto de recepção, seleção e resfriamento com tanque de expansão, dentro do próprio assentamento. O preço médio de R\$ 0,90 por litro oscila ao longo do ano, sendo subtraído ainda o valor do frete para o transporte do leite. Sendo assim, numa perspectiva otimista, com uma média de 5 vacas em lactação ocupando uma área de 4 hectares e produtividade em torno de 7 litros/dia os rendimentos atingiriam um patamar mensal de R\$ 945,00. (dados de 2011, colhidos pelo próprio autor).

A maioria dos animais produtores de leite não é de raças especializadas para essa atividade, apresentando, portanto, uma baixa produtividade por animal. Os animais são mantidos em pastagens que são utilizadas de forma contínua, sem reposição de nutrientes e que ficam sujeitas às variações climáticas ao longo do ano, como por exemplo a falta de chuvas que provoca uma menor produção das forrageiras e consequente redução na produção leiteira. O alto custo dos concentrados, a falta de forragens conservadas e a ausência de mineralização, também comprometem a nutrição dos animais e os ganhos na produtividade.

Basicamente, há três domínios de uso que atualmente podem ser identificados no Assentamento. As pastagens predominam em pouco mais de 72% do PA, intercaladas num mosaico de vegetação incipiente, gramíneas nativas e solos compactados. A produção de alimentos soma pouco mais de 10%, enquanto que a vegetação em regeneração atinge cerca de 14%. Cabe ressaltar que as pastagens do PA estão tomadas por um misto de espécies herbáceas-graminóides, de diferentes composições e distribuição. (Cedro, 2013).

Sobre a distribuição das atividades agropecuárias no PA ver a tabela 01 :

Tabela 01: Sistema Produtivo por Lote:

Lote	Área (ha)	Sistema Produtivo/Usos	Lote	Área (ha)	Sistema Produtivo/Usos
1	24,99	Pecuária Leiteira	16	15,11	Misto
2	19,93	Pecuária Leiteira	17	11,58	Misto
3	33,27	Pecuária Leiteira	18	11,88	Misto
4	33,37	Pecuária Leiteira	19	12,39	Misto
5	27,17	Pecuária Leiteira	20	13,26	Misto
6	28,53	Pecuária Leiteira	21	8,41	Olericultura
7	29,12	Pecuária Leiteira	22	1,07	Área Coletiva
8	25,31	Pecuária Leiteira	23	5,34	Olericultura
9	47,33	Pecuária Leiteira	24	1,02	Área Coletiva
10	22,24	Pecuária Leiteira	25	3,08	Área Coletiva
11	30,89	Pecuária Leiteira	26	41,02	Reserva Legal
12	38,57	Pecuária Leiteira			
13	22,94	Pecuária Leiteira			
14	38,02	Pecuária Leiteira			
15	38,77	Pecuária Leiteira			

Fonte: CEDRO (2013)

Como pode ser observado ao longo da argumentação, a atividade pecuária tem enorme relevância na composição da renda das famílias, sendo a principal atividade produtiva do assentamento, seguindo a linha histórica de produção leiteira da região. O que não poderia ser diferente, já que a totalidade das famílias que compõe o assentamento tem origem no município e relação ancestral com a atividade de pecuária leiteira.

O grande tema desta discussão é justamente o destino desta produção leiteira e pecuária de uma maneira geral, pois é possível identificar a predominância da policultura de subsistência em todos os lotes, mesclando atividades agrícolas com a produção pecuária, seja de bovinos, caprinos e suínos, seja de produção avícola. Pois por mais que a produção leiteira seja considerada a principal atividade do assentamento, a criação de pequenos animais também gera renda e entra na composição da renda não monetária da unidade familiar, sendo o seu excedente vendido nas localidades próximas ao assentamento.

No entanto, a produção em pequena escala, como é o caso do PA São Fidelis, está submetida ao rigoroso controle higiênico sanitário previsto pela legislação em vigor. Tanto aqueles produtores que entregam o leite no entreposto instalado dentro do assentamento, quanto os que preferem distribuir seus produtos nas cadeias curtas de comércio local, estão sujeitos ao controle exercido pela normatização sanitária. Neste sentido, a necessidade de se discutir a viabilidade sanitária ou a importância da

produção artesanal entra como crucial para se entender a dinâmica da economia dentro do assentamento e é com esse propósito que iniciaremos o debate do próximo tópico.

3.3 – Submissão ou adoção: A visão dos assentados sobre o controle sanitário

Com base nos dados coletados mediante a análise das fichas de visita técnica disponibilizadas pela prestadora de assessoria técnica junto ao PA São Fidelis e com as observações feitas pelo próprio autor durante o seu acompanhamento na condição de extensionista rural, foi possível proceder as entrevistas de campo guiadas por um roteiro e um questionário semi-estruturado (Anexo I), composto de perguntas abertas e fechadas, que buscavam compreender o grau de inserção da legislação sanitária na lida diária da produção do assentamento, bem como o próprio entendimento dos assentados sobre as normativas que regulamentam a produção agropecuária.

Além das entrevistas de campo, o presente autor revisitou os laudos técnicos de vistoria e acompanhamento produtivo cedidos pela prestadora de assessoria técnica CEDRO. Ao todo foram analisadas 324 Fichas de Visita Técnica que correspondem ao acompanhamento das 22 famílias assentadas ao longo dos anos 2010, 2011, 2012 e 2013, constituindo em média 14 visitas para cada família ao longo desses anos. A análise das fichas de visita, bem como a observação de campo, possibilitou traçar o perfil das famílias a serem entrevistadas e caracterizá-las como representantes das demais famílias assentadas.

Foram selecionadas cinco famílias de acordo com critérios que englobavam o envolvimento destas com as organizações locais, seu histórico na atividade pecuária, bem como o volume de sua produção, possibilitando assim um apanhado de informações que representassem o conjunto do assentamento, já que os entrevistados também foram caracterizados como informantes privilegiados em decorrência de sua inserção no próprio assentamento.

O entrevistado Número 1, fez parte da ultima gestão da Associação de Produtores do Assentamento, tendo em seu lote produção de olerícolas, aves domésticas e bovinos para corte, em fase de recria. A lida diária em seu lote é mantida pela mão de obra familiar, constituída pela sua esposa e um de seus filhos (homem), já que sua filha trabalha em sua totalidade no comércio local do município.

O entrevistado Número 2, é uma senhora que administra o lote sozinha cuidando ainda de três crianças oriundas do casamento de seus filhos. Em seu lote consorcia a

produção de aves domésticas, peixes e suínos com a produção de bovinos para retirada de leite. Conta hoje, em 2014, com a ajuda de um de seus filhos já que uma de suas filhas faleceu a cerca de dois anos e o seu outro filho encontra-se detido pela justiça.

O entrevistado Numero 3, é cônjuge da ultima secretaria de finanças da associação de produtores do assentamento. Tinha como principal atividade a produção de olerícolas e bovinocultura de leite. Contudo, devido ao agravamento de sua saúde em decorrência de pneumonia tóxica, contraída pela utilização exagerada e indiscriminada de defensivos agrícolas, abandonou a produção vegetal e se dedica unicamente a atividade pecuária. Conta com o trabalho apenas de sua esposa, já que os seus dois filhos estão em idade escolar e com idade insuficiente para o trabalho diário.

O entrevistado Numero 4, é produtor basicamente de leite. Contendo em seu lote além do rebanho bovino, alguns exemplares de ovinos e suínos, aves domésticas e peixes em seu pequeno tanque de piscicultura. Conta para a lida diária em seu lote, da força de trabalho familiar, constituída pela sua esposa e por seus três filhos, dois meninos e uma menina, que já terminaram os estudos do ensino médio e que hoje além de trabalharem na cidade de São Fidelis contribuem na lida diária do lote.

O entrevistado Numero 5 é recém chegado a condição de assentado de reforma agrária contudo, sempre manteve forte relação com os demais assentados do PA São Fidelis, já que trabalhava há algum tempo dentro do assentamento. Adquiriu o direito ao trabalho em seu lote logo após a morte de um de seus primos que habitava o assentamento e depois de longa discussão junto ao INCRA, intermediada pela prestadora de assessoria técnica, conseguiu oficialmente o direito de exploração do lote. Hoje, conta com sua própria força de trabalho, além do auxílio esporádico de um de seus filhos. Produz além de algumas frutas, alguns suínos e leite oriundo da exploração da pecuária bovina.

Com a análise dos dados coletados, foi possível perceber que apesar de existir acompanhamento técnico especializado dentro do assentamento por parte da prestadora oficial de assessoria técnica e extensão rural, há um desconhecimento generalizado sobre as condicionantes sanitárias para a produção e comercialização de produtos de origem animal.

Quando perguntados sobre as orientações recebidas direcionadas aos aspectos higiênico-sanitários de suas produções, os entrevistados não souberam responder, e se resumiram a falar sobre as vacinações do rebanho, coisa que é compulsória em decorrência da obrigatoriedade da vacinação contra a Febre Aftosa, mas não

mencionaram outros cuidados referentes à saúde do rebanho, nem com a lida na produção de alimentos derivados de animais.

Interessante observar, que todos os entrevistados, bem como os demais assentados, lidam de alguma forma ou de outra, com atividade pecuária. Em sua grande maioria com gado de leite, mas mesmo aquele que se reserva a fazer a recria do gado de corte, também produz aves e/ou porcos para o consumo familiar e para a venda direta para o consumidor.

Falando-se em qualidade, quando perguntados sobre o que achavam de seus produtos, todos responderam que são de boa qualidade. Justificando suas respostas pelo cuidado que tinham em sua coleta/colheita e a aceitação pelo mercado consumidor. O que é possível entender aqui é que o que prevalece no consciente coletivo é a relação ancestral com sua produção, onde o que importa é o "saber fazer" pra determinar o que é qualidade ou não em seus produtos. Fica também marcado que um fator muito importante é a aceitação pelo consumidor, que procura à porta do agricultor o produto a ser adquirido.

Podemos relativizar essa questão, argumentando que mesmo que o produtor ache consumível o seu produto do ponto de vista relacional/tradicional, o aspecto sanitário/microbiológico não está sendo levado em consideração, principalmente quando se observa as condições higiênicas em que são acondicionados/elaborados seus produtos. Estas observações foram coletadas no acompanhamento diário feito pelo autor, durante o período que trabalhou na região estudada.

Quando indagados sobre as condições de coleta, estocagem e a entrega de seus produtos, todos responderam no mesmo sentido, afirmando que no caso dos ovos, armazenam em “caixinhas” que são comumente encontradas nos mercados da cidade, bem como, e dependendo da quantidade, armazenam na geladeira. Pratica essa, comum no dia a dia do assentamento e em inúmeras propriedades em todo o país, contudo a higienização dos ovos é de suma importância para evitar não só a perda da produção, mas também a contaminação da alimentação humana. Essa questão poderia ter sido melhor trabalhada pelas instituições de assessoria técnica que atendem o referido PA.

Quando da pergunta sobre o leite, apenas o ultimo entrevistado afirmou que utiliza processos de higiene na ordenha, o que evita a contaminação de organismos externos à cisterna do úbere e mantém viável o leite ordenhado por mais tempo.

Contudo, apesar de proceder corretamente durante a ordenha, acondiciona o leite em latões e entrega ao entreposto de recepção e seleção após o transporte em carroça.

Essa prática não teria maiores problemas se o leite ordenhado fosse mantido sob refrigeração até o momento da entrega, mas considerando-se a temperatura média da região, que gira em torno de 35 a 37 graus Celsius, além do tempo de espera entre a ordenha de uma vaca e outra, não é de estranhar que muitas vezes esse leite chega ao entreposto sem condições de ser utilizado, e com isso, não é aceito pela cooperativa.

Esse quadro ficou bem evidenciado na entrevista do Entrevistado Número 4, que tem longa trajetória na atividade de pecuária leiteira, mas que depara-se com a situação de ter que voltar com o leite para casa, pois não passou no teste do entreposto. Muitas vezes a rejeição é por excesso de acidez que pode ser proveniente de um leite mastítico¹⁵ ou em decorrência de contaminação na hora da ordenha, situação inúmeras vezes vivenciada pelo presente autor, quando do trabalho em campo durante suas atividades laborais no PA São Fidelis.

Nesse caso, da recusa do leite, o Entrevistado Número 4 afirmou que retorna com o leite até a sua propriedade e utiliza-o para a produção de queijos, que obviamente não são elaborados com leite fervido e sim com leite fluido cru, o que aumenta a possibilidade de transmissão de patógenos à alimentação humana, desde coliformes fecais até mesmo os agentes causadores tanto da Listeriose¹⁶, quanto da Brucelose¹⁷, ambas doenças zoonóticas, sendo a última, de grande incidência em rebanhos não vacinados e de alta infecciosidade para a espécie humana.

Esse queijo, por sua vez, é vendido diretamente ao consumidor, que o procura na porta do produtor e segundo afirmam os entrevistados, têm uma boa aceitação no mercado local, seja para os próprios vizinhos, seja na venda de porta em porta na cidade de São Fidelis.

Contudo, parece-nos que a higiene e a sanidade do alimento a ser adquirido fica apenas na dimensão visualizável do produto, dimensão essa, tangível no ato da compra,

¹⁵ Leite proveniente da ordenha de vacas portadoras de Mastite - Inflamação do aparelho mamário. Este leite contém número elevado de células somáticas constituídas de piócitos e leucócitos, além de agentes microbianos e é inapto ao consumo humano, sendo, portanto, rejeitado na triagem e seleção do entreposto.

¹⁶ A Listeriose em humanos geralmente resulta do consumo de alimentos contaminados, como leite cru, queijos moles, legumes e vegetais crus. A *Listeria monocytogenes* (agente causador da Listeriose em animais domésticos e no ser humano) pode sobreviver à pasteurização, pois tem ocalização intracelular e é tolerante ao calor. A transmissão direta de animais infectados para humanos é rara, mas infecções por *L. monocytogenes* podem causar abortos em mulheres grávidas e morte em neonatos, idosos e indivíduos imunossuprimidos. (Quinn *et all*, 2005)

¹⁷ Os humanos são suscetíveis à infecção por *Brucella abortus*, *B. suis*, *B. melitensis* e, raramente, *B. canis*. A transmissão para humanos ocorre por contato com secreções ou excreções de animais infectados. As rotas de entrada incluem lesões de pele, inalação e ingestão. Leite in natura e produtos feitos com leite não pasteurizado são importantes fontes de infecção. (Quinn *et all*, 2005).

quando os aspectos como aparência, cheiro e consistência (caracteres organolépticos) são mais apreciáveis e onde o que prevalece é a confiança no produtor, por parte do consumidor.

Devido à grande aptidão da região e do PA São Fidelis à atividade de pecuária leiteira, os entrevistados foram indagados sobre a relação que eles têm com a Cooperativa de Leite Macuco, que estabeleceu um entreposto de recolhimento e seleção de leite na entrada do assentamento e que oferece condições de mercado para escoar a produção do assentamento.

Neste quesito, todos foram unânimes em afirmar que a grande vantagem de ter um entreposto de leite dentro do próprio assentamento é a facilidade de entrega diária do leite e o recebimento em dinheiro no final do mês do valor de sua produção. Isso se constitui em grande valia para a economia da família assentada e do próprio assentamento, já que mesmo aqueles que não têm volume de produção suficiente para entrega de leite, trabalham direta ou indiretamente com a lida dentro do próprio entreposto. Os próprios assentados foram treinados pela Cooperativa Macuco, para que fizessem a seleção do leite.

No entanto, ao longo dos anos de trabalho em que este autor esteve presente no assentamento, não foi possível se deparar nem com a assessoria e nem com a supervisão do serviço veterinário prestado pela referida empresa. Os próprios assentados relatam que a cobrança se dá em torno das vacinações e que não receberam nenhuma orientação técnica no manejo da produção antes, durante e após a ordenha.

É importante ressaltar, que durante o seu trabalho de campo, o presente autor tentou encontrar os responsáveis pelo empreendimento, contudo nada de diferente do que já havia observado em seus anos de trabalho dentro do PA aconteceu, as respostas sempre foram no mesmo sentido, de que o veterinário responsável e sua equipe técnica só aparecem no PA quando é relatado algum problema por parte dos próprios assentados que manejam a recepção do leite no entreposto. O que inviabilizou o acesso por parte deste autor, às informações contidas no entreposto bem como à construção de um apanhado geral sobre a visão que a empresa tem sobre a produção leiteira do assentamento.

Outro aspecto interessante das entrevistas de campo foi observar que nenhum deles recebeu orientação técnica para melhorar a qualidade sanitária dos produtos que consome e comercializa, o que nos leva a questionar o real papel das organizações de

assessoria técnica que atuam dentro do assentamento. Desde a prestadora de ATES a EMATER, passando pelos serviços da Secretaria de Agricultura do Município.

Neste quesito, quando indagados sobre o papel das esferas de poder que atuam no assentamento, bem como das suas respectivas entidades de assessoria técnica e extensão rural, as respostas sempre giraram em torno do descontentamento e da ausência de seus representantes dentro do PA São Fidelis. Excetuando-se a Cooperativa CEDRO, prestadora de Assessoria Técnica, contratada pelo INCRA para executar os serviços de ATES, que por obrigações contratuais e fiscalização por parte do próprio INCRA invariavelmente está presente todas as semanas no PA, as demais instâncias e órgão de assessoria não se fazem presentes no assentamento. Quando muito, e com muita dificuldade, a Secretaria de Agricultura, disponibiliza as maquinas para o trato com a terra.

Outra importante informação colhida nas entrevistas e que foi ratificada pela observação do presente autor, foi a existência de um Matadouro-Frigorífico Estadual na entrada do município, não muito longe do assentamento. Fato este, que mitiga a questão do abate clandestino de bovinos e estimula o conjunto dos assentados a não abater os seus animais em seus próprios lotes. Questão esta apurada com a entrevista Numero 3, onde o assentado ressalta a importância do Matadouro, bem como a não necessidade do abate clandestino, palavras essas, proferidas pelo próprio entrevistado.

Com o avançar das entrevistas, alcançamos o ponto nevrálgico da nossa discussão, que é justamente o entendimento por parte dos assentados sobre a Defesa e Vigilância Sanitárias, bem como sobre suas regras e condicionantes para a produção de origem animal.

Quando da pergunta de número 21, onde o autor buscava avaliar o grau de aceitação das regras sanitárias para produção e comercialização de produtos de origem animal oriundos dos assentamentos de reforma agrária, quatro dos cinco entrevistados disseram que avaliam como no mínimo razoável a existência de regras para a comercialização de seus produtos, apenas um, o de número quatro, afirmou que acha ruim a existência de tais regras, justamente este que em seu lote tem o maior volume de atividade pecuária e que tem a maior trajetória em produção de pecuária de leite. No entanto, este mesmo entrevistado nos apresentou uma outra visão nas perguntas subsequentes.

Na pergunta de número 22, onde se busca saber a opinião dos assentados sobre a abrangência das regras sanitárias para os pequenos e grandes produtores, o que todos

responderam foi no sentido de que as regras deveriam ser as mesmas para todos os produtores e a alegação foi sempre a mesma de que “se a regra existe, tem que valer para todos” e de quando se compra um determinado produto é importante que este esteja submetido ao mesmo controle independente da origem de sua produção, se vem do pequeno ou se vem do grande produtor.

O desdobrar dessa pergunta se deu na questão subsequente, onde se questiona ao assentado, se teria alguma relevância o seu produtor obter o “selo” da fiscalização sanitária e todos foram unânimes em responder que sim, seria relevante e o por quê se daria em torno do ateste de Qualidade de seu produto. Neste ponto surge mais uma vez a questão da Qualidade e aqui, assume um viés de controle sanitário. É possível especular sobre qual é o entendimento dos assentados sobre esta Qualidade Sanitária, já que o que ficou evidente nas perguntas anteriores foi justamente a avaliação direta o consumidor.

No entanto, considerando-se o grau de escolaridade dos produtores e principalmente dos demais membros das famílias, bem como a proximidade com o centro comercial do município é possível entender que a informação sobre o que é Qualidade no sentido Sanitário, perpassa pelo conhecimento geral da população, seja pela formação midiática seja pelos exemplos dados no controle do comércio mais oficial de produtos alimentares. Percebe-se que aqui, nessa pergunta, o que foi imperioso foi a posição de consumidor que o produtor assume, quando se coloca na condição de compra de outros produtos que não produz em seu próprio lote.

Na questão 24, onde busca-se a opinião do assentado sobre a regularização dos seus produtos com a obtenção do selo para sua comercialização (SIM, SIE ou SIF), todos responderam em uníssono que obteriam vantagens na venda do produto, seja pelo teste de qualidade, seja pelo ganho no preço, afirmando que dessa forma seus produtos venderiam mais facilmente.

Interessante nesse assunto é que mesmo aquele entrevistado que se mostrou contrário a existência de regras sanitárias para a produção e comercialização de seus produtos, também corroborou com a opinião dos outros assentados entrevistados, de que seria importante a obtenção do selo e que as vantagens também se dariam em uma melhor aceitação do produto pelo mercado consumidor.

Avançando um pouco mais sobre a questão da fiscalização sanitária de produtos oriundos da reforma agrária, na pergunta de número 25 as respostas giraram em torno de uma questão que, ao longo dos anos de trabalho dentro do assentamento, o próprio

autor pôde diagnosticar que foi justamente, a necessidade da orientação técnica que antecede o processo de fiscalização. Todos os entrevistados responderam que é importante sim a fiscalização dos produtos, mas que é de suma importância a participação ativa dos órgãos de assessoria e orientação técnica na base da produção. Não importando se as regras são as mesmas para os grandes ou para os pequenos, nem mesmo se seus produtos estão aptos ou não ao consumo, o que se apresenta relevante para todos é justamente o processo de educação e orientação continuada, para que seus produtos obtenham um melhor grau de aceitação tanto do ponto de vista do consumidor quanto dos órgãos de fiscalização sanitária.

Do que foi descrito até aqui, foi possível perceber os limites da própria legislação em atender as demandas específicas da produção de pequena escala. É claro que os parâmetros de qualidade microbiológica são importantes na prevenção de moléstias transmissíveis aos seres humanos, contudo o seu grau de exigência impele sobre a pequena produção o mesmo padrão previsto para os produtores agroindustriais. Isso, obviamente, limita o espectro de ação da própria legislação, deixando de atender as expectativas produtivas e comerciais dos produtores artesanais e tradicionais.

Este fato contribui para a construção de um ambiente em que a ilicitude convive com aspectos do mercado formal de produtos de origem animal. O caso do leite e seus derivados é emblemático nesse quesito, já que mesmo os produtores que entregam o seu leite no entreposto de seleção e recolhimento e por assim dizer, se submetem ao controle da legislação, também comercializam seus derivados (queijo e sorvete) e demais produtos oriundos da produção animal (aves, carne suína, ovos), de forma informal, sem o controle dos órgãos de fiscalização sanitária. Isso reflete não o descumprimento da legislação, mas sim a ineficácia das estruturas de informação e controle sanitário em atender às famílias assentadas do PA São Fidelis.

No próximo tópico, concluiremos o trabalho em tela, lançando mão das observações obtidas no trabalho de campo, mas também do acompanhamento do cotidiano das famílias do PA São Fidelis quando do trabalho do pesquisador enquanto extensionista rural. Além disso, a análise das fichas de visita técnica disponibilizadas pela entidade de extensão rural que atua dentro do assentamento, foi de grande valia para caracterizar qualitativamente e quantitativamente o quadro produtivo e econômico-social do referido projeto de assentamento.

CONCLUSÕES

A presente dissertação teve como objetivo geral entender como se dá a interconexão entre o que é previsto na Legislação Sanitária brasileira, no que diz respeito aos seus parâmetros de controle, baseados nos atributos de qualidade microbiológica e o que realmente acontece dentro da escala reduzida de produção dentro de um Assentamento de Reforma Agrária, observando o que diz a legislação em si e o que se observa no cotidiano das famílias assentadas.

Para cumprir com esse objetivo, julgamos importante iniciar resgatando elementos da trajetória da Região do Norte Fluminense ressaltando sua história de exploração intensiva tanto da mão de obra escrava, quanto da própria terra. A economia canavieira foi a forma predominante de exploração econômica da região e com o seu declínio a partir da falência do modelo das usinas de cana-de-açúcar um contingente nada desprezível de trabalhadores rurais foi dispensado dos seus postos de trabalho. Este processo favoreceu o inchaço dos pequenos e médios centros urbanos, aumentando ainda mais a pressão sobre a questão fundiária na região.

Com o surgimento dos assentamentos de reforma agrária, um novo agente social surge na região, o Assentado de Reforma Agrária, que continua submetido ao regime de exploração econômica que assolou o Norte do Estado do Rio de Janeiro desde o tempo colonial. A grande desigualdade social e distributiva também se reflete na organização comercial da região, onde o pequeno trabalhador rural, assentado ou não, é marginalizado por instrumentos do Estado brasileiro, que os submete ao julgo das grandes corporações agroindustriais.

O marco regulatório internacional, determinou as transformações pelas quais passou a legislação sanitária brasileira, que cada vez mais torna-se mais rigorosa em seus atributos de controle e qualidade, mas que no entanto não consegue se adaptar à realidade local característica do meio rural brasileiro. Ao passo em que a legislação se moderniza, as exigências em tecnologia aumentam, aumentando também a distância entre os pequenos produtores que estão na base da cadeia produtiva e forjando um ambiente de suposta irregularidade.

A ineficácia da legislação torna-se mais evidente em ambientes de intensa contradição econômica e social, sendo o ambiente do Assentamento de Reforma

Agrária, local privilegiado para se observar a franja de atuação dos órgãos de fiscalização sanitária, bem como a área de influencia da norma.

O trabalho se concentrou no acompanhamento dos agricultores(as) do Projeto de Assentamento São Fidelis, quando foi possível, a partir das observações de campo, bem como da aplicação de questionário semi-estruturado, buscar as informações necessárias para a construção do raciocínio relacionado ao tema ora em tela. É importante salientar que as observações de campo se constituíram em relevante material que facilitou a triangulação dos dados coletados pelo pesquisador.

O PA São Fidelis, foi escolhido por estar inserido na bacia leiteira do estado do Rio de Janeiro e consequentemente, abarcar em seu escopo, um conjunto de famílias com tradição produtiva na pecuária de leite e de corte. E, mais ainda, por fazer parte da Região Norte do estado e por assim dizer, representar as relações conflitivas características do ambiente estudado, conflito por terra e a construção de identidades e autonomias no âmbito da reforma agrária.

A partir dos dados recolhidos nas entrevistas bem como dos achados de campo, foi possível analisar o grau de entendimento dos assentados entrevistados sobre a legislação sanitária, assim como, sobre o papel dos órgãos de defesa e vigilância sanitárias que atuam ou não dentro do próprio PA.

Ficou notória a ausência dos órgãos de fiscalização desde seu papel profícuo que é o controle dos produtos comercializados, como do seu papel de disseminação de informações. Não há como exigir do conjunto dos assentados um enquadramento em uma legislação, se os próprios desconhecem a mesma. Fica notório o descaso dos órgãos de defesa e vigilância sanitária com a pequena produção assentada.

Além disso, dentro da estrutura do Estado, as responsabilidades estão divididas, segundo critérios não explicitados na legislação, entre distintas instituições e órgãos, conforme a origem dos produtos fiscalizados. Como exemplo, estabelecimentos que trabalham com produtos de origem animal são, em princípio, objeto de fiscalização sanitária de órgãos de agricultura; estabelecimentos que trabalham com produtos de origem vegetal têm sido objeto de fiscalização sanitária por órgãos de saúde pública (Presidência da República, 2005).

Corroborando com a presente discussão, o Relatório Final do Grupo de trabalho Interministerial da Inspeção Sanitária de Alimentos - Presidência da República (2005), aponta para três questões importantes: a ausência de equivalência no estabelecimento de exigências mínimas necessárias à garantia da sanidade dos produtos; restrição

geográfica para o acesso ao mercado; alto índice de informalidade. Desta forma, podemos considerar que a falta de harmonização de normas e procedimentos sanitários entre as esferas governamentais implica em um descontrole sobre a regulação formal da produção agroalimentar do país. Ao mesmo tempo em que, determinam diretrizes normativas, também exclui e isola pela própria confusão que é criada com a sobreposição de funções entre as esferas de poder.

Esta situação favorece a fragmentação de ações sanitárias, a diluição de responsabilidades, a não racionalização dos recursos humanos, materiais e financeiros, a ausência de relações interinstitucionais e, principalmente, impõe ou favorece a existência de limites e obstáculos ao enquadramento dentro da norma dos pequenos e médios empreendimentos agropecuários e no nosso caso, dos produtores assentados de reforma agrária.

Os dados coletados pela entrevista corroboram com a percepção construída pelo autor ao longo dos anos de trabalho no PA São Fidelis, a saber, a prevalência de baixo grau de instrução sanitária, mesmo no que diz respeito aos produtos vegetais, que recebem uma carga excessiva de defensivos químicos para que a produção obtenha ganhos monetários que justifiquem a sua produção. Pesando na balança a maior produtividade em detrimento do ganho em qualidade no que tange a inocuidade do alimento.

De certo que a legislação brasileira foi construída com parâmetros industriais em uma escala que foge ao acesso da pequena produção assentada, o que inclusive, já foi discutido anteriormente no texto em tela. Contudo, como afirma Maluf (2007), as exigências em estrutura e ferramentas para a garantia da qualidade, quando aplicadas à escala industrial, são coerentes, pois representam, de fato, um controle, já que tais processos ocorrem longe da visão do consumidor.

Nesse ponto é importante enfatizar o papel da legislação sanitária vigente no país, por ser um controle que garante a inocuidade do alimento, bem como a saúde da população em geral. Não convém questionar os quesitos nos quais ela foi construída, mas sim, a sua abrangência sobre toda e qualquer produção de origem animal, levando-se em consideração as diferentes dimensões e escalas de produção.

Já na perspectiva dos agricultores entrevistados, percebe-se que sua condição de pequeno produtor não interfere em seu julgamento no que tange ao rigor da legislação e que todos concordaram com o controle equânime dos órgãos de fiscalização. No entanto, é importante ponderar sobre as condicionantes para tal posicionamento, pois se

não há conhecimento sobre o conteúdo da lei, nem o acompanhamento pelos órgãos responsáveis, os entrevistados nunca sofreram com as regras do controle sanitário, justamente, por estarem à margem deste sistema, constituindo-se em *out siders* do sistema sanitário.

Ora, se a legislação não é conhecida e os órgãos de controle e fiscalização não são atuantes, a regra então não existe, é nula, é ausente e por assim dizer, não consegue se adequar às condicionantes que marcam a produção do assentamento estudado. O que se reflete nas respostas de aceitação do controle, ainda que os mesmos entrevistados nunca tenham sofrido com o rigor da lei.

Outro aspecto interessante encontrado nos achados de campo foi justamente a ausência de conflito entre o tradicional e o convencional, entre o artesanal e o industrial. Ambos os sistemas fazem parte do dia a dia da produção assentada, onde um se enquadra o outro convive sem maiores constrangimentos técnicos e econômicos. O caso do leite é emblemático neste quesito, o mesmo assentado entrega o seu leite para uma cooperativa que está inserida no modelo de larga escala e em circuitos longos de comercialização, mas ao mesmo tempo, produz seu queijo nos moldes artesanais e que é vendido diretamente para o consumidor nos circuitos alternativos de comercialização.

Entende-se, como afirma Cruz & Schneider (2010), que os padrões sanitários de qualidade, estabelecidos em torno da inocuidade dos alimentos, entram em conflito com a diversidade do "saber-fazer" tradicional, contudo essa generalização não mostrou-se válida no presente estudo, já que onde a legislação existe e atua, ela coexiste com sua própria ausência, sem maiores prejuízos tanto para a produção, quanto para a vida social dos entrevistados no PA São Fidelis.

No entanto, percebe-se que os principais entraves para a comercialização da produção de São Fidélis estão relacionados também aos problemas com a produção em si, a começar pela sua escala reduzida, que dificulta o acesso ao mercado, os próprios assentados enfrentam dificuldades para garantir uma oferta constante e de qualidade. Além disso, o planejamento agrícola ainda é baseado na lógica imediatista da produção, condições do tempo, disponibilidade de recursos e de apoio em maquinário, manutenção e posse de sementes e mudas, mas com considerações muito superficiais em relação ao mercado.

A ilicitude no que diz respeito ao controle sanitário, parece não existir no vocabulário e no imaginário dos entrevistados, como foi descrito anteriormente a ineficácia em se tornar conhecida a legislação por parte dos órgãos competentes, torna-a

inexistente na produção do PA São Fidelis. As exigências em termos sanitários/microbiológicos não existem na produção do assentamento, o que prevalece, como foi apurado pelas entrevistas, é o controle por parte do consumidor, que avalia questões como aparência, textura, odor e sabor, mas que deixa de lado os riscos de contaminação que estes produtos possam carregar.

Não se afirma aqui que os produtos de origem animal processados dentro do assentamento estudado estão inaptos ao consumo humano, este nunca foi o objetivo do presente estudo, contudo, alertamos que o risco existe, e que seria necessário um acompanhamento mais pormenorizado dos órgãos de assessoria e extensão rural, no que tange a adequar o conhecimento técnico sobre métodos e procedimentos de elaboração de alimentos, às condições de produtor assentado e de comercialização em cadeias curtas e alternativas.

O conceito de Qualidade que nos parece prevalecente no assentamento, é o conceito transmitido pelas estruturas midiáticas e pelo convívio com o próprio comércio local, que segue, dentro das suas dimensões, o que é previsto na legislação sanitária. As respostas, dos entrevistados, possibilitaram entender que o que é relevante na questão da qualidade, é a postura do consumidor, se aceita ou não aceita a compra, se retorna para comprar ou se não retorna. Esse é o quesito que importa na autoavaliação de seus produtos. O controle se dá pelo próprio consumidor, papel esse, também exercido pelos próprios produtores no momento da compra de outros gêneros alheios à sua produção.

Neste sentido, atributos como proximidade e conhecimento sobre o produto, bem como a relação de confiança criada entre consumidor e produtor, permanecem como determinantes da manutenção da atividade em pequena escala, como ocorre no assentamento estudado. O que corrobora com o estudo feito por Cruz & Schneider (2010), que afirmam que esses atributos, assim como o vínculo entre produtos e história, cultura e o "saber-fazer" tradicional, envolvem características que superam as que resultam da produção em larga escala.

Mais do que apontar respostas generalistas sobre a questão abordada, o que se objetivou com o presente estudo foi entender a interconexão entre o que é previsto na legislação e o que realmente acontece dentro da escala de produção de um assentamento de reforma agrária. Neste sentido, concluímos que a legislação Sanitária brasileira, no que tange ao controle dos padrões higiênicos de qualidade microbiológica e sua rotulagem para comercialização, não consegue entrar no nível de conhecimento do Projeto de Assentamento São Fidélis. Pois apesar de coexistirem formas ditas licitas e

ilícitas dentro do PA São Fidelis, tal denominação, ou seja, do que é lícito ou ilícito, não se aplica ao cotidiano dos assentados. A vida segue sem maiores problemas e a inadequação aos termos da lei, não impede que todos possam produzir e comercializar seus produtos legitimamente no mercado local.

O que se pretende apontar aqui é justamente a necessidade da adequação não só dos termos da lei, mas principalmente dos órgãos de extensão rural e de defesa e vigilância sanitária. Onde os primeiros têm que atuar com mais dinamismo no aspecto educacional/formativo, de forma continuada e adequada às necessidades do conjunto do assentamento. Enquanto que os demais órgãos devem atuar no processo formativo, buscando entender que são atuações em realidades diferentes e que por assim dizer, necessitam de intervenção diferenciada.

É necessário que o Estado, assuma o seu papel de gestor social, possibilitando mais investimentos na área de extensão rural e de vigilância sanitária. Além disso, que o mesmo, cumpra sua função de promotor de igualdades, possibilitando a essa pequena escala de produção, o seu enquadramento no que é considerado legal perante aos órgãos de controle e fiscalização, para que o que é legítimo a produção em pequena escala, tradicional e culturalmente enraizada no saber popular, também possa ser considerado apto e inócuo ao consumo da população em geral.

A existência de riscos à saúde pública é real. O controle sanitário/microbiológico é necessário, mas também é de suma importância entender que a produção artesanal tem os seus próprios atributos de higiene e controle, logo o que falta é a adequação do conhecimento técnico/científico ao saber popular. Ação essa que não é impossível, mas que necessita da construção de um sistema de controle sanitário, voltado para a escala micro de produção, sem que isso implique em perda da relação cultural/tradicional do produtor com o seu produto final. Ou seja, é de importância ímpar reconhecer que o tradicional pode ser também inócuo, sem perder os seus atributos sociais de segurança alimentar.

Aponta-se assim, com o presente estudo, a necessidade da adequação da legislação sanitária ao saber popular/tradicional, respeitando as escalas de produção e os circuitos tradicionais de comercialização. O que possibilitaria o enquadramento oficial de milhares e milhares de produtores rurais, gerando emprego e arrecadação tributária para o próprio Estado. Possibilitando assim, a permanência não só dos produtores rurais no campo, mas principalmente de seus descendentes, gerando novas perspectivas de trabalho e de vida para os camponeses e para a juventude rural.

BIBLIOGRAFIA

ALENTEJANO, PAULO ROBERTO R. **A Evolução do Espaço Agrário Fluminense.** *GEOgraphia*, ano 7, nº 73. Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

ALENTEJANO, P. **O que há de novo no rural brasileiro?** Terra Livre, São Paulo, n. 15, 2000.

AZEVEDO, PAULO FURQUIM; BANKUTI, FARENC ISTVAN. **Na Clandestinidade: O mercado Informal de Carne Bovina.** 2002. Disponível em: <http://www.fearp.usp.br/egna/resumos/azevedofurquim.pdf>. Acessado em 23 de jul. de 2006 às 22h26min.

BINSZTOK, JACOB. **Considerações sobre a organização da produção leiteira no espaço agrário brasileiro.** In: *GEOgraphia* – Ano. II – No 4 – 2000.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal: Legislação** / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária – Brasília: MAPA/DAS, 2007.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório de Gestão 2010 / Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** Brasília: ANVISA, 2011.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Manual de Legislação: programas nacionais de saúde animal do Brasil / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.** Secretaria de Defesa Agropecuária. Departamento de Saúde Animal. – Brasília: MAPA/SDA/DSA, 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Produção integrada no Brasil: agropecuária sustentável alimentos seguros / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.** Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. – Brasília: MAPA/ACS, 2009. 1008 p.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Agricultura Familiar, Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor. **Programa de Agroindustrialização da Produção Familiar: Documento Orientador sobre o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA.** Brasília: MDA/SAF, 2008.

BRESSAN, MATHEUS; MARTINS, MARCELO COSTA. **Segurança Alimentar na Cadeia Produtiva do Leite e Alguns de Seus Desafios.** Revista de Política Agrícola. Ano XIII, nº3, jul./ago./set., 2004.

CARRAZZA, LUIS ROBERTO; NOLETO, RODRIGO ALMEIDA; FIZOLA, BRUNO DE CARVALHO; (Orgs). **Cadernos de Normas Fiscais, Sanitárias e Ambientais para regularização de agroindústrias comunitárias de produtos de uso sustentável da biodiversidade.** Brasília – DF: Instituto Sociedade, população e Natureza (ISPN), 2^a edição, 2012.

CEDRO. **Plano de Recuperação do Assentamento São Fidelis/São Fidelis - RJ.** Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – SR 07. Rio de Janeiro, 2013.

CRUZ, F. T., **Qualidade dos Alimentos e Escalas de Produção: Em Defesa de Critérios e Normas para Legitimização dos Produtos Artesanais/Tradicionais.** Apresentação Oral in: SOBER 47º Congresso - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Proto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009.

Cruz, F. T da & Schneider, S.. **Qualidade dos Alimentos, escalas de produção e valorização de produtos tradicionais.** Rev. Bras. de Agroecologia. 5(2): 22-38 (2010).

DELGADO, GUILHERME C. **A questão Agrária no Brasil, 1950-2003.** In: Jaccoud, Luciana. (org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

DELGADO, NELSON GIORDANO. **Negociações Comerciais Internacionais e Agricultura Familiar no Primeiro Governo LULA. Avanços e Impasses.** Mundo Rural IV: Configurações Rural-urbanas: Poderes e Políticas. Eli Napoleão de Lima; *et alli.* (orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007.

DIAS, MARCELO MINÁ. **Extensão Rural para Agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATES”.** Cadernos de Ciência e Tecnologia. Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez. 2004.

FLEXOR, GEORGES; LEITE, SERGIO PEREIRA. **Análise de Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico-metodológicas.** Mundo Rural IV: Configurações Rural-urbanas: Poderes e Políticas. Eli Napoleão de Lima; *et alli.* (orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007.

FURTADO, CELSO. **Formação Econômica do Brasil.** 34^aed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, S. T., **Análise da economia leiteira brasileira.** Trabalho solicitado pela ABPLB e FAESP para reunião com Dr. Milton Dalari realizada em 30/01/95.

LEITE, SÉRGIO; *et alli.* **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro.** Brasilia, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural: São Paulo: editora UNESP, 2004. 392p. (Estudos NEAD, 6).

LINHARES, ELIZABETH; *et alli.* **Conhecendo os Assentamentos Rurais no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: CPDA/ UFRRJ, 2002.

MADANÉLO, D. H. V. DE LIMA; MARAFON, G. J. **O complexo agroindustrial da pecuária de leite no estado do Rio de Janeiro, 2002.**

MARTINS, J. S. **O Sujeito da Reforma Agrária: estudo comparativo de cinco assentamentos,** In: Martins, J.S. (Coord.). Travessias: estudo sobre a vivência da reforma agrária nos assentamentos. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

MACEDO, MARIANO DE MATOS; BATALHA, MÁRIO OTÁVIO; SANTOS, CARLOS MANUEL V. A. **Análise da competitividade da cadeia agroindustrial de carne bovina no Estado do Paraná** / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade e Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais da UFSCAR. – Curitiba: IPARDES, 2002. 255 p.

MALUF, RENATO S. JAMIL. **Segurança Alimentar e Nutricional**/ Renato S. Jamil Maluf. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MALUF, RENATO S; MENEZES, FRANCISCO; VALENTE, FLÁVIO L. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil.** Revista Cadernos de Debate, vol. IV, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, pp 66-88, 1996.

Economia de Rede, o papel da distribuição e a problemática da Segurança Alimentar. Reestruturação do Sistema Agroalimentar,: Questões Metodológicas. Renato S. Maluf & John Wilkinson (orgs); Raúl Green ... (*et alli*). Rio de Janeiro: REDCAPA, 1999. 202p.

MARTINELLI, MARÍA APARECIDA. **Codex Alimentarius e a Inocuidade de Alimentos.** Editora Biblioteca Virtual Proyecto FODEPAL. Unicamp. outubro, 2003.

MEDEIROS, LEONILDE SERVEVOLO DE. **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e reforma Agrária de Mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

PLOEG, Jan Douwe van der. **Camponeses e impérios alimentares:** lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PRADO JUNIOR, CAIO. **Formação do Brasil Contemporâneo:** Colônia. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

PEIXOTO, MARCOS; *et alli*. **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento Che Guevara/Campos dos Goytacazes/RJ**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – SR 07. FAPUR-UFRRJ. Rio de Janeiro, mai.,2001.

QUINN, P.J; *et alli*. **Microbiologia Veterinária e Doenças Infecciosas** / P. J. Quinn, B. K. Markey, M. E. Carter, W. J. Donnelly e F. C. Leonard; trad. Lúcia Helena Niederauer Weiss e Rita Denise Niederauer Weiss. – Porto Alegre: Artmed, 2005.

ROCHA, SIGFREDO RODRIGUES. **A Carne Para Consumo Humano no Brasil Central: A Evolução da Pecuária de Corte, a Clandestinidade do Abate e a Eficácia da Norma**. Monografia de Final de Curso, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Curso de Especialização em Direito Sanitário para Profissionais de Saúde, Brasília, dez., 2003.

SIMIONATTO, IVETE. **Reforma do Estado ou Modernização Conservadora? O Retrессo das Políticas Sociais Públicas nos Países do Mercosul**. 2006. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquivo150.htm>. Acessado em 18 de jul. de 2006 às 15h21min.

SOUZA, PAULO MARCELO DE; PONCIANO, NIRALDO JOSÉ; MATA, HENRIQUE TOMÉ DA COSTA. **Estrutura Fundiária das regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro: 1972 a 1998**. RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 01, p. 071-091, jan/mar 2007 – impressa em março de 2007.

SPERS, EDUARDO EUGÊNIO. **Mecanismos de Regulação da Qualidade e Segurança em Alimentos**. Tese de Doutorado, Faculdade de Administração e Economia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

WILKINSON, JOHN; MIOR, LUIS CARLOS. **Setor Informal, Produção Familiar e Pequena Agroindústria: Interfaces**. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, nº13, out., 1999.

WILKINSON, John. **A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema alimentar na América Latina.** Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, 21, p.62-87, 2003.

ANEXO

data da entrevista	/ /2014	Duração:		
Projeto de Assentamento Santo Fidelis			Código RJ0013000	Município São Fidelis
Nome(s) do/a(s) entrevistado/a(s)				
Código SIPRA ¹ RJ0013000	Gleba	Nº do Lote	Área do Lote/Parcela	Atividade Principal

Apresentação.

1 - Há quanto tempo está morando no assentamento?

2 - Onde morava antes de ser assentado? (trajetória, onde nasceu, tem relação com o município?)

3 - O que fazia (trabalho) antes de vir para o assentamento? (tem histórico na agricultura?)

4 – (a) senhor(a) poderia dizer o nome e algumas informações de todas as pessoas que moram na casa/lote?

	Nome (primeiro e último nome)	Sexo: (M ou F)	Idade (anos)	Escolaridade	Está matriculado(a)? (sim ou não, somente para pessoas de 7 a 15 anos)
1				a) não alfabetizado/ainda estuda b) 1 ^ª série c) 2 ^ª série d) 3 ^ª série e) 4 ^ª série f) 5 ^ª série g) 6 ^ª série h) 7 ^ª série i) 8 ^ª série j) 9 ^ª série k) Ensino médio incompleto l) Ensino médio completo m) Ensino superior incompleto n) Ensino superior completo	
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					

5 – Qual a situação da via de acesso (ramal ou estrada) para o assentamento/lote?

- () ótima;
 () Boa;
 () Razoável;
 () Ruim;
 () Péssima.

6 – Em relação às condições de moradia/casa, qual a sua avaliação?

Condições	Otimo	Bom	Razoável	Ruim	Péssimo
Quanto ao tamanho da casa e quantidade de cômodos					
Quanto à qualidade da casa (paredes, telhado, piso, etc)					
Quanto à água					
Quanto à luz					
Quanto ao saneamento básico					

7 – Registro da produção agropecuária

Especificação	Efetivo na Propriedade	Total Vendido ⁶	Perdas	Rendimento Total (R\$/tempo) ⁷	Consumo Próprio
Bovinos (Corte)					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Bovinos (Leite)					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Buvinos					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Caprinos					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Ovinos					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Aves (Corte)					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Aves (Ovos)					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Peixes					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Outros					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

8 – Produtos Processados ou Beneficiados no estabelecimento no último ano (2013)

Produto Produzido	Unidade	Quantidade processada no estabelecimento	Total Vendido	Perdas	Preço Médio de Venda por unidade	Consumo Próprio
Creme Bovino	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Creme Caprino	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Creme de Aves	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Creme Ovino	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Creme Buvinho	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Charque	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Couro	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Defumados	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Embutidos	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Filet de Peixe	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Lá	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Leite	Litros					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Manteiga	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Iogurte	Litros					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Queijo	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Requeijão	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Mele	Kg					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Ovos	Dúzia					<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Outros de origem animal						<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

9 - Pra quem é vendida a produção do lote?

índice	Descrição
1	Venda direta para consumidores - nas casas ou em feiras livres
2	Para Cooperativa
3	Para Agroindústria e/ou empresa privada / integrado
4	Para o poder público - Prefeitura
5	Para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
6	Para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
7	Para intermediários - Atrevessadores
8	Outros:
9	Outros:

Produto Produzido	Unidade	Canais de distribuição
Leite Bovino	Kg	
Leite Caprino	Kg	
Leite de Aves	Kg	
Leite Ovino	Kg	
Leite Suiço	Kg	
Charque	Kg	
Couro	Kg	
Defumados	Kg	
Embutidos	Kg	
Filé de Peixe	Kg	
Lár	Kg	
Leite	Litros	
Manteiga	Kg	
Iogurte	Litros	
Queijo	Kg	
Requeijão	Kg	
Mele	Kg	
Ovos	Duzia	
Outros de origem animal		

10 – Caso a venda seja feita diretamente ao consumidor, como faz o acondicionamento e a entrega?

11 - Em relação às condições gerais de produção, comercialização e renda, qual a sua avaliação sobre os itens a seguir:

Condições	ótimo	bom	razoável	ruim	péssimo
Tamamento do Lote (área útil)					
Fertilidade natural do solo					
Disponibilidade de água para a produção					
Disponibilidade de mequinário e equipamentos produtivos, inclusive para alugar					
Disponibilidade de mão-de-obra familiar					
Disponibilidade de crédito					
Conhecimento das técnicas de produção					
Comercialização dos produtos					
Preço recebido pelos produtos vendidos					
Rendas (de produção, benefícios e trabalhos externos, etc.)					
Assistência Técnica					

12 - Como o(a) senhor(a) você avalia a qualidade dos seus produtos

Produto Produzido	ótimo	bom	razoável	ruim	péssimo
Cerne Bovina					
Cerne Caprina					
Cerne de Aves					
Cerne Ovina					
Cerne Sulina					
Charque					
Couro					
Defumados					
Embutidos					
Filé de Peixe					
LB					
Leite					
Manteiga					
Iogurte					
Queijo					
Requeijão					
Mel					
Ovos					
Outros de origem animal					

13 - Qual a sua avaliação em relação às instituições abaixo apontadas

Condições	ótimo	bom	razoável	ruim	péssimo
Associação/Cooperativa					
Comércio Local					
Agências Bancárias do Município/Região					
Cooperativas de crédito					
Prefeitura Municipal					
INCRA					
Instituições de Extensão Técnica (EMATER, CEDRO, etc)					
IBAMA					
INEA					
ONG's ligadas à agricultura e/ou reforma agrária					
Entidades religiosas locais					
Sindicato					

14 - Quais Créditos do INCRA o senhor(a) já recebeu ou que já beneficiou o seu lote?

Modalidade	Sim	Não
Apoio Inicial		
Aquisição de Materiais de construção		
Recuperação de materiais de construção		
Apoio Mulher		
Fomento		
Adicional Fomento		
Reabilitação de crédito de produção (PROCERA)		
Crédito Ambiental		

15 - O senhor já recebeu a visita de algum agente da vigilância/inspeção sanitária?

- Sim
 Não

16 - Caso tenha recebido, qual foi o motivo da visita?

OBS: Caso seja produtor de leite:

17 - O senhor entrega a sua produção de leite para o entreposto da Cooperativa Macuco?

Sim

Não

17 A - Caso responda Não: Por que?

17 B - Caso responda Sim: Quais são os benefícios de entregar o leite para a Cooperativa Macuco?

18 – Nos últimos anos o(a) senhor(a) comprou algum maquinário ou equipamento para melhorar a qualidade da sua produção?

Sim
 Não

Por que? E com qual recurso financeiro?

19 - Obteve algum financiamento ou empréstimo depois que entrou no assentamento?

Pessoa que obteve o financiamento	Modalidade do financiamento: 1 - PRONAF A 2 - PRONAF A/C 3 - PRONAF (outros títulos) 4 - Outros -----	Ano em que obteve o financiamento (caso não lembrar, colocar aproximado)	Onde obteve o financiamento? 1 - Bancos 2 - Cooperativa 3 - Fundo Municipal 4 - Empresa Intercambiadora 5 - Agroindústria 6 - Vizinhos 7 - Parentes 8 - Outros -----	Valor Financiado (R\$)	Valor da Prestação (R\$)	Está em dia com o pagamento (Sim ou Não)
						Está em dia com o pagamento (Sim ou Não)

20 – O(a) senhor(a) já recebeu alguma orientação técnica para melhorar a qualidade sanitária dos produtos que comercializa e consome?

- () Sim
() Não

Se sim, qual foi a orientação? Adotou?

21 - Como o senhor(a) avalia a existência de regras sanitárias para a produção e comercialização de produtos da reforma agrária?

Tipo de produção	ótimo	bom	razoável	ruim	péssimo
Animais abatidos/carne					
Ovos					
Leite e derivados					
Animais vivos/pecuaria					
Hortaliças					
Frutas					
Raízes e tubérculos					
Madeira					
Cera					

22 - Em sua opinião, as regras que regem a produção animal e a sua comercialização deveriam ser as mesmas para os grandes e os pequenos produtores?

- Sim
 Não

Por que?

23 – O(a) senhor(a) acha que tem alguma relevância o seu produto obter o "selo" da fiscalização sanitária?

- Sim
 Não

Por que?

24 - O senhor acha que se o produto que produz e comercializa recebesse o selo da inspeção/vigilância sanitária o senhor obteria alguma melhora na venda?

- Sim
 Não

Por que?

25 - O senhor acha importante a fiscalização sanitária dos produtos da reforma agrária?

- Sim
 Não

Por que?

26 - Comparando às condições de vida da sua família em relação à situação anterior ao assentamento, qual a sua avaliação sobre os itens apontados abaixo?

Itens	Muito melhor	Melhor	Igual	Pior	Muito Pior
À moradia					
À educação					
À saúde					
À alimentação					
À renda					
À organização (associações, sindicato, movimentos, entidades religiosas, etc.)					
Ao esporte, à cultura e ao lazer (futebol, boliche, forró, festas religiosas, teatro, etc.)					