



O sistema nacional de inspeção e vigilância sanitária para a agricultura familiar e empresarial no Brasil

The national inspection and health surveillance system for family and business agriculture in Brazil

João Batista Teixeira de Aguiar¹

Denise Ton Tiussi²

Artur Virgílio Simpson Martins³

Higor Cordeiro de Souza⁴

Carlo Filipe Evangelista Raimundo⁵

Resumo

Neste trabalho é analisado o Sistema Nacional de Inspeção e Vigilância Sanitária - SNIVS, por meio do conjunto de normas que o constitui, assim como, de sua operacionalização enquanto instrumentos de regulação das atividades de produção, distribuição e consumo de alimentos de origem agrícola e pecuária no Brasil. O objetivo desta pesquisa é compreender o funcionamento do Sistema Nacional de Inspeção e de Vigilância Sanitária-SNIVS, suas vinculações institucionais e sua atuação na agricultura familiar e empresarial no Brasil, no contexto da discussão da concentração fundiária. O método utilizado foi à análise documental. Nos resultados da pesquisa identificam-se dois períodos distintos que caracterizam a atuação

¹ Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia (PROFIAP/Unir), Rua Dom Manoel de Medeiros, S/N, Dois Irmãos, Recife - PE, CEP: 52171-900. E-mail: joao.batista@ifro.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3304-665X>

² Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia (PROFIAP/Unir), Rua Dom Manoel de Medeiros, S/N, Dois Irmãos, Recife - PE, CEP: 52171-900. E-mail: denise.tiussi@ifro.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4175-6862>

³ Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia (PROFIAP/Unir), Rua Dom Manoel de Medeiros, S/N, Dois Irmãos, Recife - PE, CEP: 52171-900. E-mail: artur.martins@ifro.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5890-6337>

⁴ Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia (PROFIAP/Unir), Rua Dom Manoel de Medeiros, S/N, Dois Irmãos, Recife - PE, CEP: 52171-900. E-mail: higor.souza@ifro.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4005-0777>

⁵ Mestre em Educação, Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Rondônia (PROFIAP/Unir), Rua Dom Manoel de Medeiros, S/N, Dois Irmãos, Recife - PE, CEP: 52171-900. E-mail: carlo.raimundo@ifro.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6923-0566>

dos órgãos e entidades que compõem o SNIVS: num primeiro momento, suas atuações são favoráveis a Agricultura Empresarial, num segundo momento, as ações daqueles órgãos e entidades favorecem aos interesses da Agricultura Familiar. A pesquisa mostrou também que o SNIVS está operando um cuidadoso processo de harmonização institucional e operacional de acordo com os tratados bilaterais de comércio firmados com a Organização Mundial do Comércio – OMC e com a Organização Mundial da Saúde – OMS.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Inspeção e Vigilância Sanitária. Agricultura Familiar. Agricultura Empresarial. Amazônia Legal.

Abstract

This work analyzes the National System of Sanitary Inspection and Surveillance - SNIVS, through the set of norms that constitute it, as well as its operationalization as instruments for regulating the activities of production, distribution and consumption of food of agricultural and livestock origin. in Brazil. The objective of this research is to understand the functioning of the National System of Inspection and Sanitary Surveillance – SNIVS, its institutional links and its performance in family and business agriculture in Brazil, in the context of the discussion of land concentration. The method used was document analysis. In the research results, two distinct periods are identified that characterize the actions of the bodies and entities that make up the SNIVS: in a first moment, their actions are favorable to Entrepreneurial Agriculture, in a second moment, the actions of those bodies and entities favor the interests of Agriculture Familiar. The survey also showed that the SNIVS is operating a careful process of institutional and operational harmonization in accordance with the bilateral trade treaties signed with the World Trade Organization – WTO and the World Health Organization – WHO.

Keywords: National System of Sanitary Inspection and Surveillance. Family Farming. Business Agriculture. Legal Amazon.

Introdução

O Brasil não conseguiu reverter o padrão de concentração fundiária que caracterizou o seu modelo de desenvolvimento agrícola desde o início de sua formação econômica, baseado em grandes propriedades rurais monocultoras de produtos voltados para o mercado externo. Um traço característico desse modelo é que a grande responsabilidade pela produção diversificada de alimentos para atender o mercado interno coube historicamente aos pequenos

e médios produtores rurais. Do mesmo modo, são recorrentes os registros históricos das disputas políticas travadas, por esses atores sociais, em busca do apoio institucional do Estado e dos benefícios oriundos desse apoio.

A sociedade brasileira atual, ainda que tenha conseguido implementar, com relativo êxito, um impressionante processo de modernização de sua agropecuária, ainda convive com a mesma problemática acima referida. Contudo, atualizada por novas abordagens. Ou seja, os antigos pequenos e médios produtores rurais são agora denominados Agricultores Familiares e as grandes monoculturas e suas articulações agroindustriais urbanas são chamadas de Agronegócio ou Agricultura Empresarial. Igualmente, verifica-se um semelhante processo de disputas políticas travadas pelos mesmos atores, consubstanciado em políticas públicas voltadas para as respectivas áreas de interesses.

Uma evidência da atualidade desta problemática é a existência atual no Brasil de dois ministérios criados para atender ambas as demandas: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA que se dedica ao Agricultura Empresarial e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, voltado para atender aos interesses da denominada Agricultura Familiar.

Este texto pretende fazer uma análise do Sistema Nacional de Inspeção e de Vigilância Sanitária–SNIVS enquanto órgão responsável pela regulação da produção, distribuição e consumo da produção agropecuária, particularmente dos alimentos no Brasil contemporâneo. O objetivo deste trabalho é compreender o funcionamento do Sistema Nacional de Inspeção e de Vigilância Sanitária–SNIVS, suas vinculações institucionais e sua atuação na agricultura familiar e empresarial no Brasil, no contexto da discussão da concentração fundiária.

O interesse em pesquisar esse tema justifica-se pelos seguintes motivos: em primeiro lugar trata-se de um tema relativamente pouco conhecido, porém de grande importância para o universo da produção agropecuária brasileira, tanto da perspectiva de interesse da Agricultura Familiar quanto da perspectiva de interesse do Agronegócio. Em segundo lugar, trata-se de um tema recorrente nos canais midiáticos relacionados à produção, a distribuição e ao consumo dos alimentos no Brasil. E, por último, achamos que um conhecimento pontual das normas que regem esse sistema seja do interesse dos diversos atores sociais envolvidos direta ou indiretamente com a produção, a distribuição e o consumo da produção de origem agropecuária no Brasil.

Referência Teórico-Empírico

De acordo com o Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar–PRONAF, a Agricultura Empresarial corresponde àqueles estabelecimentos rurais em que se verifica a completa separação entre gestão e trabalho, observando-se a organização centralizada, a ênfase na especialização, a ênfase em práticas agrícolas padronizáveis, o trabalho assalariado predominante e o emprego de tecnologias que reduzem as imprevisibilidades de terreno e condições climáticas. A Agricultura Familiar é definida como aquela em que ocorre trabalho e gestão intimamente relacionados, com direção do processo produtivo assegurada pelo agricultor e sua família, dada ênfase na diversificação além da ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida, o trabalho assalariado é complementar e decisões são tomadas de forma imediatas, adequadas à imprevisibilidade do processo produtivo (MATTEI, 2001).

Segurança alimentar para uma população significa garantir, aos indivíduos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, permanentemente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. A base está nas práticas alimentares saudáveis, fator essencial para a existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (BONNAL, 2009).

Dentro do enfoque da segurança alimentar há o destaque para a questão social, que possibilitam, simultaneamente, tanto enfrentar a necessidade de criar oportunidades de trabalho e de apropriação de renda, quanto ampliar e melhorar a oferta de alimentos em âmbito regional e nacional. Trata-se do exemplo mais palpável do aspecto de mútua determinação existente entre os ‘dois lados’ (acesso e disponibilidade) em que é dividida a problemática da segurança alimentar. Quanto à segurança alimentar, o nível de demanda efetiva por alimentos e o perfil da sua distribuição entre os diferentes tipos de produtos são determinados, principalmente, pelo nível de renda dos indivíduos e das famílias e pelo perfil da distribuição da renda na sociedade, e é esta demanda efetiva que define se a oferta de alimentos é suficiente e adequada (Maluf, 2013). Como explica o autor,

as formas sociais sob as quais os alimentos são produzidos e ofertados (...) também determinam as condições de acesso a eles, por dois motivos: primeiro, porque estruturas concentradas conferem poder de mercado a poucos agentes econômicos, como são as grandes corporações agroalimentares e as redes de supermercados. O segundo prende-se ao fato de estas estruturas dificultarem a reprodução, em condições dignas, de um amplo conjunto de pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos, constituindo-se num fator (a mais) gerador de iniquidade social e, portanto, de insegurança alimentar (Maluf, 2013, p.92 e 93).

Em relação aos serviços de Inspeção e Vigilância Sanitária apresenta-se a questão da insuficiência dos critérios para os consumidores de baixa renda, a qual é agravada ainda mais, em razão de as ações dos órgãos de Vigilância Sanitária, quase sempre serem voltadas para a penalização dos agentes. Maluf destaca que:

a atual determinação legal dos mecanismos de registro dos alimentos tem uma forte característica cartorial, e nem de longe assegura a qualidade dos mesmos. Além do que, ela não é adequada à realidade dos pequenos fornecedores de alimentos, em face das exigências quanto a ter empresa constituída, ao número de papéis requeridos etc. Já no que se refere ao funcionamento dos serviços de vigilância sanitária, estes se constituem num elemento essencial ao tema da qualidade dos alimentos, em particular na perspectiva de promover atividades de produção desses bens em bases equitativas (MALUF, 1999, p.14).

O escopo de ação da Vigilância Sanitária é, por natureza, amplo e complexo, envolvendo questões relacionadas ao direito à saúde, aos direitos do consumidor, ao direito a um meio ambiente saudável etc. No campo da saúde, a Lei 8080/90 contempla, no seu artigo 6º, às implicações sanitárias sobre o meio ambiente decorrentes da produção, distribuição e consumo de bens e serviços oriundos da agropecuária. No âmbito dos direitos do consumidor, Maluf argumenta, que “a participação dos consumidores na vigilância sanitária dos alimentos envolve um componente informativo e educativo fundamental” (Maluf, 1999, p.21). Ainda, dentro dos direitos do consumidor, destaca-se o importante papel desempenhado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, para o qual, “a questão dos atributos e da qualidade dos alimentos, considerada à luz do conceito de segurança alimentar, implica nos direitos de acesso a alimentos seguros, à informação, à reclamar e ser compensado, à educação alimentar, de ser resgatado e a um ambiente saudável” (MALUF, 1999, p.25).

Um dos instrumentos operacionais de regulação da Vigilância Sanitária no Brasil, instituído pela Portaria 1.428, foi o Regulamento Técnico para a Inspeção Sanitária de Alimentos. Como inspeção sanitária entende-se (BONNAL, 2009, p. 26):

o procedimento de fiscalização efetuado pela autoridade sanitária que avalia, em toda a cadeia alimentar as boas práticas de produção e/ou boas práticas de prestação de serviços com vistas ao atingimento do padrão de identidade e qualidade – PIQ, através da verificação do cumprimento dos procedimentos previstos nos seus manuais, na utilização do sistema de análise de perigos e pontos críticos de controle – APPCC, e no atendimento à legislação sanitária. Orienta a intervenção, objetivando a prevenção de agravos à saúde do consumidor nas questões sanitárias, inclusive quanto ao teor nutricional.

O padrão de identidade e qualidade corresponde ao conjunto de atributos que identifica e qualifica um produto na área de alimentos. Quando se trata de boas práticas, refere-se às normas de procedimentos para atingir um determinado padrão de identidade e qualidade de um produto e/ou serviço na área de alimentos, cuja eficácia e efetividade deve ser avaliada através da inspeção e/ou investigação. Neste caso, são incluídos também produtos

como: bebidas em geral, aditivos, embalagens, utensílios e materiais em contato com qualquer tipo de alimentos (BELIK, 2000).

Entre as instituições relevantes para o debate deste tema, é importante ainda destacar a atuação dos PROCON'S, como órgão de proteção dos consumidores, que atuam em parceria com a Vigilância Sanitária e o Ministério Público e as certificações de qualidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – IMETRO (Maluf, 2000).

Metodologia

Por tratar-se de um tema que envolve múltiplas dimensões, optou-se por fazer uma análise documental do conjunto de normas que dão corpo institucional ao SNIVS. A escolha desse método deu-se, em primeiro lugar, porque não encontramos na literatura nenhum estudo com este enfoque, voltado para captar a lógica operacional desse sistema. Segundo porque, acreditamos que através dessa abordagem, será possível entender a o impacto econômico do SNIVS, tendo em vista seu importante papel como principal órgão regulador das atividades voltadas para a produção, a distribuição e o consumo de alimentos no Brasil.

Resultados e Discussão

O SNIVS compõem-se de uma grande variedade de Leis, Decretos-Lei, Resoluções, Portarias e Regulamentos de caráter geral e específico. Além de uma extensa modalidade de Atos Administrativos da União, dos Estados e dos Municípios voltados para a sua operacionalização desse sistema. Além do que, o Brasil estabeleceu acordos bilaterais de comércio com diversos países, como no caso do Mercado Comum do Sul–Mercosul, muitos desse acordos incidem sobre o SNIVS. Do mesmo modo, o Brasil mantém compromissos multilaterais relacionados às normas sanitárias e fitossanitárias da Organização das Nações Unidas–ONU, e em casos mais específicos com a Organização Mundial do Comércio – OMC e com a Organização Mundial da Saúde – OMS.

A legislação brasileira estabelece uma distinção institucional/operacional importante no âmbito do SNIVS: “a Inspeção Sanitária consiste em um conjunto de ações continuadas que acompanha e fiscaliza a produção de alimentos ao longo de toda a sua cadeia produtiva. Estabelece, inclusive, padrões de plantas e instalações adequadas que devem ser adotadas pelos produtores e/ou processadores de alimentos. Abrange os alimentos de origem animal”. Os principais órgãos estão subordinados ao MAPA, contudo, alguns órgãos estão subordinados ao Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior–MDIC. Entretanto,

inexistem órgãos do SNIVS, subordinados ao MDA.

Se considerarmos que o MDA é o ministério mais diretamente responsável pelas ações do Brasil voltadas para apoiar a Agricultura Familiar; em princípio, pode-se concluir que tal sistema não favorece, em termos institucionais, um dos principais seguimentos da agropecuária brasileira voltado para a produção dos e alimentos, que compõem as distintas cestas básicas regionais brasileiras. Posto que, de acordo com os dados do último Censo Agropecuário realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 2006, a Agricultura Familiar responde por cerca de 70% da produção de alimentos no Brasil. Entre os 5,2 milhões de imóveis rurais brasileiros, 84,4% são caracterizados como familiares e ocupam uma área que corresponde a 24,3%. Já os estabelecimentos agrícolas empresariais correspondem a de 15,6% e ocupam 75,7 das terras agricultáveis do país. Especificamente, assinalamos que de acordo com os dados desse mesmo censo, a Agricultura Familiar garantiu a produção de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 58% do leite consumido no país, ao longo do ano de 2006. Trata-se, portanto, de uma distorção institucional importante em termos de representatividade que certamente impacta negativamente o desenvolvimento dessa modalidade de atividade econômica no Brasil (DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2012).

Já a Vigilância Sanitária atua mais diretamente nas esferas da comercialização dos alimentos, e abrange tanto os alimentos de origem vegetal quanto animal. Em termos institucionais, o SNIVS está subordinado ao MS. Contudo, atua em parceria com os diversos órgãos públicos, cuja função institucional é ser o principal guardião fiscal dos requisitos de higiene e qualidade dos alimentos postos a disposição dos consumidores brasileiros.

Um marco importante do SNIVS no Brasil foi introduzido pelo Decreto-Lei 986/69, ao “instituir as Normas Básicas sobre Alimentos”. Como ainda está em vigor, tal norma continua obrigando toda a legislação posterior. Esta norma, além de estabelecer o padrão conceitual de diversas categorias e substâncias que compõem o Sistema Agroalimentar brasileiro – SAB, estabeleceu o sentido e a direção normativa que balizou um leque de interesses mais amplos, por parte do Poder Público, consubstanciando uma perspectiva de caráter nitidamente modernizante da vida sócio-econômica brasileira. Vale ressaltar ainda nesse aspecto, um viés claro de preocupação com a Saúde Pública em tudo o que diz respeito às implicações com os requisitos higiênicos e sanitários.

Por outro lado, esta norma criou a obrigatoriedade do registro para todos os produtos e/ou serviços alimentícios, a serem produzidos e comercializados no território nacional. O registro passou a constituir-se no principal instrumento de regulação do Sistema de Inspeção e Vigilância Sanitária brasileiro.

As normas específicas de Rotulagem atuam na perspectiva da padronização agroindustrial, como se pode observar em um dos artigos da Lei: “os rótulos deverão mencionar em caracteres perfeitamente legíveis: a qualidade, a natureza e o tipo de alimento, observadas a definição, a descrição e a classificação estabelecida no respectivo padrão de identidade e qualidade ou no rótulo arquivado no órgão competente no Ministério da Saúde, no caso de alimentos de fantasia ou artificial, ou de alimento não padronizado”.

Estabelece-se também um Padrão de Identidade e Qualidade – PIQ, a vigorar no território nacional, para os produtos e/ou serviços de base alimentar, como pode ser constatado em um dos artigos específico: “será aprovado para cada tipo ou espécie de alimento um padrão de identidade e qualidade”.

Conforme estabelecido, “a ação fiscalizadora será exercida: I – pela autoridade federal, no caso de alimento em trânsito entre unidades da Federação e no caso de alimentos 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 respectiva jurisdição”. Do mesmo modo, o artigo que trata das infrações e penalidades estabelece o seguinte: “a condenação definitiva de um alimento determinará a sua apreensão em todo o território nacional”.

Em termos de disposições gerais, fica estabelecido que “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, que: I – tenham sido previamente registrados no órgão competente do Ministério da Saúde; II – tenham sido elaborados, re-embalados, transportados, importados ou vendidos por estabelecimentos devidamente licenciados; III – tenham sido rotulados segundo as disposições deste Decreto-Lei e de seus Regulamentos; IV – Obedeçam, na sua composição, às especificações do respectivo padrão de identidade e qualidade”.

As infrações e penalidades, no âmbito da vigilância sanitária, foram estabelecidas através da Lei nº 6.437/77. De acordo com seu artigo 10, constituem infrações sanitárias: I – construir, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional (...), estabelecimentos que fabriquem alimentos, aditivos para alimentos, bebidas, embalagem, saneantes, dietéticos e demais produtos que interessam à saúde pública, sem registro, licença e autorização do órgão sanitário competente ou contrariando as normas legais pertinentes; II – extrair, produzir, fabricar, transportar, preparar, manipular, fracionar, embalar ou re-embalar, importar ou exportar, armazenar, expedir, comprar, purificar, vender, ceder ou usar alimentos ou produtos alimentícios (...), sem registro, licença ou autorização do órgão sanitário competente (...); V – fazer propaganda de produtos sob vigilância sanitária (...); XV – rotular alimentos e produtos alimentícios (...), contrariando as normas legais e regulamentares; XVI –

alterar o processo de fabricação dos produtos sujeitos a controle sanitário, modificar os seus componentes básicos, nome e demais elementos objeto do registro, sem a necessária autorização do órgão sanitário competente. Ao todo são XXXI artigos que tratam de diversas modalidades de infrações sanitárias. Destacamos esses para efeito de ilustração de algumas das principais características e especificidades dessa legislação.

Com a promulgação da CF/88, a sociedade brasileira, através de seus órgãos de representação, deu início a uma série de reformas institucionais e de seus respectivos marcos regulatórios, buscando harmonizá-los de acordo com a nova Carta Magna. Tais reformas foram processadas no sentido de uma perspectiva de descentralização administrativa e de poder. Na área de vigilância sanitária, através da Lei nº 7889/89, conferiu-se aos Estados e aos Municípios a competência de Inspeccionar a produção e o comércio de alimentos nas respectivas jurisdições. Vale ressaltar aqui, que tal medida vem de encontro a uma antiga reivindicação dessas esferas de Poder e, também dos agricultores familiares, dada a importância que tem, para eles para as economias estaduais e municipais, os produtos de origem animal, como os derivados lácteos, os suínos, os caprinos, as aves etc.

A Lei nº 8080 (BRASIL, 1990), que criou o SUS, dentro da perspectiva de sua atuação:

entende por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo, o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionam com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos da produção ao consumo.

A nova regulamentação da vigilância sanitária, posterior a instituição do SUS, foi feita através da Portaria 1.428/93, tendo em vista que esta nova legislação estabelece um redirecionamento das ações de vigilância sanitária, na perspectiva de sua descentralização da União para as demais esferas de governo. Isto foi feito através da criação de novos instrumentos operacionais mais adequados a esta nova perspectiva. Vale ressaltar aqui a preocupação que esta regulamentação manifesta em relação ao Código de Defesa do Consumidor, com vistas à proteção da saúde dos consumidores, responsabilizando os produtores e comerciantes pelo bem e/ou serviço em desacordo com as normas. Aqui se percebe que os serviços de inspeção e vigilância sanitária se imbricaram, passando a abranger chamado sistema agroalimentar, aí incluindo suas inter-relações com o meio ambiente, os indivíduos e o contexto socioeconômico do país.

A Instrução Normativa nº 1/94 estabeleceu a documentação necessária para processos e petição, por parte das empresas, junto a Secretaria de Vigilância Sanitária, de registros e alteração de registros. Aqui, conforme nos lembra Maluf (2000, p.137), “a exigibilidade do

registro de alimentos e a estrutura e modo de atuação dos órgãos de vigilância sanitária no Brasil, criaram para o setor uma forte característica cartorial que nem de longe assegura a qualidade dos alimentos”. De outra parte, a vigilância sanitária no Brasil, assumiu um papel pró-industrialização da agricultura, criando assim condições adequadas de expansão de médias e grandes indústrias processadoras de alimentos, que atuando em parceria com médios e grandes estabelecimentos rurais formará os mais diversos Complexos Agroindustriais–CAIs; Sistemas Agroindustriais–SAGs; Agronegócios (Agribusiness), ou Cadeias Agroalimentares. Ou seja, diversas denominações para um mesmo conjunto de atividades econômicas, cujas conceituações originam-se na tipologia de enfoque adotado pela literatura, que as entende como sistêmicas (ZYLBERSTAJN & NEVES, 2000).

A Portaria 2.203/96, criando as normas operacionais básicas do SUS, acabou funcionando também como um instrumento de regulação, pois além de instituir as orientações operacionais, explicitou e deu consequência prática, em sua totalidade, aos princípios e diretrizes da saúde pública no Brasil, contidas nas leis 8080/90 e 8142/90, concretizando institucionalmente mudanças essenciais no modelo de atuação do Sistema de Saúde Pública no Brasil.

Tendo em vista a necessidade de compatibilizar a legislação brasileira com as legislações dos países do Mercosul, objetivando a criação de exigências fitossanitárias comuns para produtos alimentícios, através da Portaria nº 326/97 criou-se um Regulamento Técnico que estabeleceu as condições higiênico-sanitárias e de boas práticas de fabricação para os estabelecimentos econômicos do Agronegócio nacionais. Este novo e importante instrumento de regulação dos procedimentos básicos de inspeção e de vigilância sanitária, atualizou, os aspectos conceituais e metodológicos introduzidos pelo Decreto-Lei nº 986/69.

A aprovação dos procedimentos adotados nas importações e exportações dos produtos na área de alimentos foi feita através da Portaria 772 (MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL, 1998b, p.1), que de acordo com as Resoluções do Grupo do Mercado Comum–GMC - equipes de técnicos dos países do Mercosul encarregados de discutir e elaborar normas fitossanitárias comuns dos países do bloco, já internalizadas no Brasil, propuseram no seu artigo segundo “notificar os gestores do Sistema Integrado de Comércio Exterior–SISCOMEX quanto as práticas e procedimentos que devem ser observados com vistas ao desembaraço aduaneiro das mercadorias importadas sujeitas a vigilância sanitária”.

A Lei 9.782 (BRASIL, 1999, p.1) define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária–SNVS, o qual compreende “o conjunto de ações definidas (...), executado por instituição da administração pública direta e indireta da União, dos estados, e dos municípios que exerçam atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização na área de vigilância sanitária”.

Essa Lei criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária–ANVS, que tem a finalidade institucional de “promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos a vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras”. A regulamentação da citada lei, foi feita através do Decreto-Lei nº 3.029/99. A Medida Provisória nº 2.190-34/01, altera alguns dos dispositivos das Leis 9782/99 e 6437/77.

Um momento importante na legislação brasileira relativa às áreas de Inspeção e Vigilância Sanitária foi a introdução das Resoluções 22 (MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL, 2000^a) e 23/00 (MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL, 2000b), A Resolução nº 22 criou o “Manual de Procedimentos Básicos para o Registro e Dispensa da Obrigatoriedade do Registro de Produtos Importados Pertinentes a Área de Alimentos”. A Resolução nº 23, queregulamenta o referido manual, além de representar um marco importante no processo de inspeção e vigilância sanitária no Brasil, uma vez que dispensa da obrigatoriedade o registro dealimentos, introduziu uma nova metodologia conceitual e de procedimentos que reforça o direcionamento e o sentido da descentralização dos órgãos e instrumentos de inspeção e vigilância sanitária brasileiros, além de fixar um importante viés de flexibilização operacional que pode ter facilitado a vida de um grande contingente de produtores e processadores de alimentos de base familiar.

A dispensa da obrigatoriedade do registro de alimentos introduzidos pela Resolução nº 23, representa o atendimento de uma antiga reivindicação dos agricultores familiares, que finalmente passaram a poder operar dentro da legalidade. A esse respeito cabe registrar que o grau de informalidade da economia brasileira, considerado excessivamente grande, vem caindo sistematicamente de acordo com os cálculos feitos pela Fundação Getúlio Vargas–FGV: em 2003, quando essa instituição começou a mensurar, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio–PNAD, o tamanho da economia informal brasileira, esse percentual foi de 21% do PIB; em 2010, esse percentual caiu para 18,3%. Em termos de receita tributária, com a economia informal brasileira, estima-se que o país deixe de arrecadar algo próximo de R\$200 bilhões. Dados esses retirados do site do Ministério das Relações Exteriores–Assessoria de Imprensa do Gabinete, em 02/06/2012 <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/economia-informal-representa-18-3-do-pib-do-brasil>.

Não obstante, ainda que a queda desses índices represente um avanço importante e estejam sendo comemorados pelos gestores da economia brasileira, eles ainda são considerados excessivos se comparados com os países membros da Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico–OCDE, que estão próximos de 10% dos respectivos Produtos Nacionais Brutos–PNBs. Segundo André Franco Montoro Filho, atual presidente do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO, os índices de informalidade nos países latinos são ainda preocupantes, chegando a 30% do PIB em alguns países. (DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2012).

Considerações Finais ou Conclusões

Percebemos dois períodos distintos no processo de constituição e consolidação do SNIVS: o primeiro se inicia com a outorga do Decreto-Lei 986/69 que engloba toda a legislação posterior até o ano de 1988, ano da promulgação da nova CF/88. Nesse período, o conjunto de normas criadas para nortear a ação dos órgãos operacionais do SNIVS apresentou um viés nitidamente centralizador de poder e concentrador de renda. Vale dizer, nesse período, tal sistema atuou no sentido de fortalecer as ações do Estado voltadas para moldar e consolidar um processo de modernização de perfil fortemente conservador da agropecuária brasileira. Uma evidência disso foi a criação da obrigatoriedade do registro de alimentos, cujo grau excessivo de exigências, atuou no sentido de dificultar e/ou desestimular as atividades dos agricultores familiares, forçando-os a venderem suas propriedades facilitando assim, o processo de concentração fundiária. Do mesmo modo, os órgãos de Inspeção e de Vigilância Sanitária atuaram no sentido de desestimular as atividades dos pequenos empreendedores agroindustriais, liberando mão-de-obra para atuar nos diversos setores industriais recém instalados em áreas urbanas do Brasil.

O segundo período, que se inicia com a promulgação da CF/88, corresponde ao início de um forte movimento no sentido da descentralização administrativa e operacional do SNIVS. Ocorre, no entanto, que, antes de descentralizar tal sistema, foi preciso flexibilizá-lo.

Isto ocorreu através de um cuidadoso processo de afrouxamento dos princípios que o nortearam, desde a sua constituição. Esta flexibilização avançou até a extinção da obrigatoriedade do registro de alimentos: primeiro para alguns casos específicos, em seguida em nível geral. A descentralização do SNIVS foi ampliada e concretizada com a transferência de competências para os Estados e Municípios.

O processo de descentralização do SNIVS, possibilitou um amplo processo de valorização da Agricultura Familiar, tanto em termos institucionais quanto social. Em termos institucionais, essa valorização se deu a conta gotas, entretanto, ela tornará possível um crescimento significativo na produção de alimentos no país, conforme dados do último Censo

Agropecuário. A título de exemplo podemos citar a criação do MDA e a elaboração de políticas públicas direcionadas para esses produtores rurais – O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar–PRONAF. Contudo cabe registrar, que o fato de nenhum dos órgãos do Sistema de Inspeção e de Vigilância Sanitária estarem subordinados ao MDA, mostra que tal sistema ainda apresenta fortes distorções de representatividade, dada a importância que têm a Agricultura Familiar como produtora de alimentos no Brasil.

Agradecimentos

Caso o editor concorde, gostaríamos de agradecer o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO) – Campus Porto Velho Zona Norte pelo aporte financiamento, que tornou possível a publicação do presente trabalho na Revista Gestão e Secretariado (GeSeC) – ISSN: 2178-9010 – Qualis Capes 2017-2020: A4

Área Temática

Administração Pública (Estado, Governo e administração pública, análise de políticas públicas, planejamento governamental, finanças públicas e controle no setor público, organização e gestão de serviços públicos, gerenciamento de organizações públicas: funções gerenciais e áreas funcionais e gestão de organizações públicas acadêmicas).

Referências

- BELIK, Walter. **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Universidade Estadual de Campinas, 2000.
- BRASIL, Constituição. Decreto-lei Nº 986, de 21 de outubro de 1969. **Ministério da Saúde. Institui normas básicas sobre alimentos.** Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wc/m/conec/836d7c804745761d8415d43fbc4c6735/dec_lei_986.pdf>
- BRASIL. Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977: Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1977.
- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990: Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, v. 128, n. 182, 1990.
- BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990: Dispõe sobre a Participação da Comunidade na Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as Transferências Intergovernamentais de Recursos Financeiros na Área da Saúde e dá Outras

- Providências. **Diário Oficial da União**, 1990.
- BRASIL, Leis et al. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999: Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, v. 1, n. 18, 1999.
- BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sérgio. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 14, p. 211-250, 2009.
- DE SEGURANÇA ALIMENTAR, Câmara Interministerial. Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 2015, 2012.
- MALUF, Renato Sérgio. Atribuindo sentido (s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2013.
- MALUF, Renato Sérgio. **Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar**. Pólis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, 1999.
- MALUF, Renato S. Ações públicas de segurança alimentar para grupos populacionais específicos. **Polis Papers**, v. 7, 2000.
- MATTEI, Lauro. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. **Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção**, v. 4, 2001.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Instrução Normativa nº 01, de 30 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**, 1994.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Portaria nº 2.203 de 06 de novembro de 1996. **Diário Oficial da União**, 1996.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 326 de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**, 1997.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Portaria nº 586 de 23 de julho de 1998. **Diário Oficial da União**, 1998a.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Portaria nº 772 de 02 de outubro de 1998. **Diário Oficial da União**, 1998b.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Resolução número 22 de 15 de março de 2000. **Diário Oficial da União**, 2000a.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Resolução número 23 de 15 de março de 2000. **Diário Oficial da União**, 2000b.
- ZYLBERSZTAJN, D. Neves. MF (org.), 2000. **Economia & Gestão de Negócios Agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000.

Submetido em: 08.03.2023

Aceito em: 11.04.2023