

MARCO AURELIO CEZARINO BRAGA

**PRODUÇÃO ARTESANAL DO QUEIJO DE LEITE CRU:
DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO**

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Titular Gilberto Bercovici

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2018

MARCO AURELIO CEZARINO BRAGA

**PRODUÇÃO ARTESANAL DO QUEIJO DE LEITE CRU:
DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de Concentração Direito Econômico e Financeiro, sob a orientação do Prof. Titular Gilberto Bercovici.

Versão corrigida em 08/10/2018. A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2018**

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Braga, Marco Aurelio Cezarino

Produção Artesanal do Queijo de Leite Cru: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro / Marco Aurelio Cezarino Braga ; orientador Gilberto Bercovici -- São Paulo, 2018.

264 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito. Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Produção artesanal de queijo de leite cru. 2. Direito Econômico - Brasil. 3. Regulação Sanitária. 4. Regulação de Produtos de Origem Animal. 5. Desenvolvimento regional. I. Bercovici, Gilberto, orient. II. Título.

Nome: BRAGA, Marco Aurélio Cezarino

Título: Produção artesanal e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de Concentração Direito Econômico e Financeiro, sob a orientação do Prof. Titular Gilberto Bercovici.

Aprovado em: 10 de agosto de 2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rodrigo Oliveira Salgado
Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie
Julgamento: _____

Prof. Dr. Danilo Tavares da Silva
Instituição: Universidade Federal de São Paulo
Julgamento: _____

Profa. Dra. Solange Teles da Silva
Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie
Julgamento: _____

Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto
Instituição: Universidade de São Paulo
Julgamento: _____

Prof. Dr. José Tadeu de Chiara
Instituição: Universidade de São Paulo
Julgamento: _____

*Dedico este estudo aos produtores da Serra da Canastra e
à gente simples e honrada que vive da terra em nosso país.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é muito mais fruto das pessoas com quem convivi do que da solidão em que construí alguns poucos pensamentos e reflexões. É a eles a quem devo agradecer.

Agradeço ao meu orientador, Professor Gilberto Bercovici, a quem devo a honra da convivência (e da paciência) dos últimos dez anos. Professor, o senhor soube me confortar nos momentos mais difíceis desta caminhada, sempre com bom humor, sugestões e conselhos precisos. Sou muito grato, também, por ter tido a oportunidade de acompanhar e aprender em seus cursos de Direito Econômico, de Economia Política e ter contado com seu apoio nos primeiros passos da docência.

Agradeço ao amigo Leandro Pereira, quem primeiro me descortinou a aventura do queijo Canastra e sua gente. Um convite singelo que mudou definitivamente os rumos de minha vida.

Agradeço aos produtores da Serra da Canastra com quem tive a honra de muito, muito, aprender. Ao Joãozinho, nosso mestre, pelas horas infindáveis de conversas e ensinamentos sobre o queijo e a vida, Ao Guilherme, parceiro e irmão. Ao Paulo, pelo apoio constante e alegre. Ao Ricardo Boscaro, pelo cuidado e dedicação que tem com os produtores e suas histórias. Agradeço à convivência com o Seu Zé Mario, Ivair, Lúcia, Valéria, Claudiano e Andressa (e o pequeno João Carlos), Solange, Júlia e a todos os outros produtores.

Agradeço ao professor Luis Fernando Massonetto pelas valorosas sugestões bibliográficas e todo diálogo ao longo da pesquisa, tanto em minha qualificação, nas conversas que se seguiram e na banca de defesa. Seu incentivo e reflexões auxiliaram muito na caminhada.

Agradeço ao professor José Tadeu de Chiara pela arguição e ensinamentos ao longo das disciplinas da pós-graduação, bem como pela honrosa arguição na banca de defesa desta tese.

Agradeço aos professores que compuseram minha banca e tanto contribuíram para as reflexões finais presentes neste texto: Solange Teles da Silva, Rodrigo Oliveira Salgado e Danilo Tavares da Silva.

Agradeço ao Eduardo Saad Diniz, Fabrício Nascimento, Bruna Angotti, Marco Ruiz, Rubens Silveira e José Guilherme Moreno Caiado, pela leitura e revisões atentas, além das sugestões que confortaram as angústias ao longo da redação. Sou muito grato pelo tempo, ensinamentos e atenção de vocês. Agradeço também à Giovana Romano Sanchez pela transcrição das entrevistas que realizei.

Este trabalho não seria possível sem que eu tivesse o apoio, a confiança e a compreensão inigualáveis de meu sócio e amigo, Luiz Carvalho, e de minha equipe talentosa e dedicada: Gabi, Fabrício, Henrique e Tagie; Beth, Camila, Neide e Tânia, além dos demais colegas de escritório, espero poder retribuir minha ausência com a gratidão que sempre carregarei por tê-los por perto.

Agradeço a Universidade Pública, por ter proporcionado os recursos e espaços para que essa pesquisa pudesse se desenvolver.

Agradeço à minha família, que soube suportar e respeitar minha ausência e recolhimento. Muito obrigado!

Agradeço à Regina, a quem devo tudo e que me inspira a continuar sonhando e lutando.

*“Marco, pega um queijo novinho meu e uma nota de dez reais
Coloca os dois numa prateleira de madeira
Todo dia, cê passa lá e vira. O queijo e a nota
Faz isso todo dia:
limpa o queijo... limpa a nota
cuida do queijo... cuida da nota
Dali trinta dias, o meu queijo que valia dez vai tá valendo cinquenta
E a sua nota, vai tá valendo quanto?”*

Ivair, produtor artesanal de queijo Canastra

RESUMO

Este trabalho pretende situar, pelo método próprio ao Direito Econômico, o debate sobre a produção artesanal de queijo de leite cru, que vive atualmente uma situação *sui generis* do ponto de vista legal e econômico. Partimos do diagnóstico de que a legislação nacional que regula a produção de alimentos de origem animal privilegia a adoção de métodos industriais e controles sanitários para distintas realidades produtivas – tanto em escala, métodos de produção, valores culturais, prática de preços e mercados de consumo. Esta problemática será analisada tanto em função de seus elementos econômicos, como também preocupada com a proteção jurídica de outros bens adjacentes (ou contraditórios) ao processo de acumulação capitalista, tais como a preservação do patrimônio histórico-cultural brasileiro e a superação das desigualdades regionais. Neste sentido, o trabalho traça o histórico no qual se insere a produção agroartesanal brasileira desde o século XVI até o início do século XXI. Essa reconstrução nos permitirá situar a regulação dos produtos de origem animal, principalmente a partir da edição da Lei 1.283/1950 e do Decreto 30.691/1952 (que cria o RIISPOA), que contêm regras de controle industrial e sanitário para a produção de alimentos, as quais afastaram práticas até então comuns da produção de queijo de leite cru no país. Essa reconstrução buscará analisar as perspectivas histórica, social, econômica e cultural em que se situa o texto jurídico, extraindo daí a economia política na qual se insere a regra jurídica. Por fim, a partir do método do estudo de caso, analisamos os efeitos desta regulação sobre a Região da Serra da Canastra, para em seguida propor sugestões legais que consideram e respeitam a produção artesanal de queijo local, harmonizando a legislação e promovendo sua maior sintonia com o pacto federativo cooperativista inserido na Constituição de 1988 e nos princípios de nossa política agrícola, reconhecendo e valorizando econômica e culturalmente a produção artesanal de queijo de leite cru.

Palavras-chave: queijo artesanal, queijo de leite cru, regulação de produtos de origem animal, direito econômico, política agrícola, produção agroartesanal.

ABSTRACT

The purpose of this study is to apply the Economic Law method for analyzing the artisanal raw-milk cheese production, which currently experiences a *sui generis* treatment from a legal and economic perspective in Brazil. Our initial diagnosis reveals a staggering slant of the Brazilian legal framework for food product of animal origin toward the fostering of similar industrial methods and sanitary controls for the most different production circumstances, regardless of production scale, cultural values, pricing and consumer markets. The research assesses the issue's economic basis, as well as the legal protection of values close (or even contradictory) to the capitalist accumulation, such as the preservation of cultural heritages and the regional inequality overcome. In this sense, the work provides a historical background for the Brazilian agroartisanal production from the 16th century through the early 21th century. Such background permits a historical understanding of the animal origin products' regulation, especially after the enactment of Law no. 1,283/1950 and Decree no. 30,691/1952, which establishes the "RIISPOA" and provide rules of industrial and sanitary control for food production, endangering the until-then common practices of raw-milk cheese production in Brazil. The objective of the historical review is to enable an analysis on the social, economic and cultural basis of the legal wording, to understand the political economy in which the legal rule is embedded. In conclusion, by means of a case study method, we examine the effects of the current legal framework upon the Serra da Canastra region. As a result, the research provides legal suggestions for harmonizing the legal framework with the local cheese production, the federal cooperative pact inserted in the Federal Constitution from 1988 and the principles of the Brazilian agricultural policies, recognizing and promoting the raw-milk artisanal cheese production both economically and culturally.

Keywords: raw-milk cheese, artisanal cheese, legal framework for food product of animal origin, economic law, agricultural policy, artisanal production.

RÉSUMÉ

L'objectif de cette étude est d'appliquer la méthode du droit économique sur l'analyse de la production artisanale du fromage au lait cru, lequel fait actuellement l'objet d'un traitement sui generis d'un point de vue juridique et économique au Brésil. Notre diagnostic initial révèle une orientation stupéfiante du cadre juridique brésilien pour les produits alimentaires d'origine animale vers la promotion de méthodes industrielles et de contrôles sanitaires similaires pour les conditions de production les plus différentes, indépendamment de l'échelle de production, des valeurs culturelles, des prix et des marchés consommateurs. La recherche évalue la base économique du problème, ainsi que la protection juridique des valeurs proches (voire contradictoires) de l'accumulation capitaliste, telles que la préservation des héritages culturels et l'inégalité régionale vaincue. En ce sens, le travail fournit un arrière-plan historique pour la production agro-artisanale brésilienne du 16^{ème} siècle au début du 21^{ème} siècle. Un tel contexte permet une compréhension historique de la réglementation des produits d'origine animale, en particulier après la promulgation de la loi no. 1 283/1950 et le décret no. 30,691/1952, qui établissent le "RIISPOA" et fournissent des règles de contrôle industriel et sanitaire pour la production alimentaire, mettant en danger les pratiques jusqu'alors communes de la production de fromage au lait cru au Brésil. L'objectif de la reprise historique est de permettre une analyse sur la base sociale, économique et culturelle de la formulation juridique afin de comprendre l'économie politique dans laquelle la règle juridique est ancrée. Finalement, à travers une méthode d'étude de cas, nous examinons les effets du cadre juridique actuel sur la région de la Serra da Canastra. Par conséquent, la recherche fournit des suggestions juridiques afin d'harmoniser le cadre juridique et la production locale de fromage, le pacte de coopération fédéral inséré dans la Constitution de 1988 et les principes des politiques agricoles brésiliennes, tout en reconnaissant et promouvant la production de fromage artisanal au lait cru, à la fois économiquement et culturellement.

Mots-clés : fromage au lait cru, fromage artisanale, cadre juridique pour les produits alimentaires d'origine animale, politique agricole, production agroartisanale.

LISTA DE SIGLAS

ABIA	Associação Brasileira da Indústria da Alimentação
APQA	Associação Paulista de Queijos Artesanais
APROCAME	Associação dos Produtores de Queijo da Canastra de Medeiros
APROCAN	Associação dos Produtores de Queijo da Canastra
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BPF	Boas Práticas de Fabricação
	Código Internacional Recomendado de Práticas Gerais de Higiene dos
CAC	Alimentos
CAI	Complexo Agroindustrial
CBT	Contagem Bacteriana Total
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DIPOA	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
DNPA	Departamento Nacional de Produção Animal
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FAEMG	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
GMC	Grupo Mercado Comum
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
IN	Instrução Normativa
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Mercosul	Mercado Comum do Sul
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Polícia Militar
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
QMA	Queijo Minas Artesanal
	Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de
RIISPOA	Origem Animal
RITQ	Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade
	Regulamentos Técnicos de Identidades e Qualidades de Produtos
RTIQ	Lácteos
SABRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SAROMCREDI	Cooperativa de Crédito de São Roque de Minas
SDA	Secretaria da Defesa Agropecuária

SICCOOB-Saromcredi	Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil - NÃO ENCONTREI O OUTRO
SIF	Serviço de Inspeção Federal
SISBI-POA	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SISBI-POV	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
SUASA	Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária
SUS	Sistema Único de Saúde
UHT	Ultrapasteurização
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	23
1. INTRODUÇÃO.....	27
2. ECONOMIA POLÍTICA DA PRODUÇÃO DE QUEIJOS NO BRASIL	43
2.1 BREVE HISTÓRIA DA PRODUÇÃO QUEJEIRA NO MUNDO.....	45
2.2.1. A descoberta da pasteurização em 1864.....	54
2.2.2. A melhoria industrial dos insumos para a produção de queijo e a revolução dos transportes	60
2.2 HISTÓRIA DA PRODUÇÃO QUEJEIRA NO BRASIL	65
2.2.1. Economia colonial e a produção de queijos no Brasil.....	65
2.2.2. Império e o fomento da Coroa ao desenvolvimento das técnicas agrícolas ...	72
2.2.3. Conclusões parciais sobre a especificidade do modelo brasileiro de produção de queijos	81
2.2.4. Economia quejeira e a ordem escravocrata	85
2.2.5. Fundação da República e o início do processo de industrialização da produção de queijos.....	99
3. POLÍTICA AGRÍCOLA E PRODUÇÃO DE QUEIJOS NO BRASIL A PARTIR DO SÉCULO XX.....	105
3.1 QUESTÕES PRELIMINARES: SANITARISMO E ABASTECIMENTO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX.....	109
3.1.1. Sanitarismo e saúde pública: ideia-força para o controle industrial e sanitário dos produtos de origem animal.....	110
3.1.2. Políticas de abastecimento e o problema da carestia: ideia-força para o controle industrial e sanitário dos produtos de origem animal.....	114
3.1.3. A forma jurídica da organização do Estado para a estruturação produtiva..	119
3.2 QUESTÃO AGRÁRIA, INDUSTRIALIZAÇÃO E BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO BRASIL NO SÉCULO XX PRÉ-RIISPOA	123
3.2.1. A direção do processo de estruturação produtiva no Brasil	124
3.3 REGULAÇÃO DA PRODUÇÃO DE QUEIJOS NO BRASIL A PARTIR DA EDIÇÃO DO RIISPOA	137

3.2.1. O Regulamento da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal contido no Decreto 30.691/1952.....	141
3.2.2. A regulação do queijo no RIISPOA	147
3.2.3. Inspeção industrial e sanitária a partir da Constituição de 1988: federalismo e política agrícola nas adequações ao RIISPOA	163
3.2.4. Leis 7.889/1989 e 8.171/1991: incorporação do modelo constitucional à divisão de competências da regulação de alimentos de origem animal	168
3.2.5. Nova revisão do RIISPOA pelo Decreto 9.013/2017: reorganização, não reorientação	176
3.2.6. A influência do sanitarismo, <i>food safety</i> e <i>food security</i> na regulação do queijo de leite cru no Brasil.....	182
3.2.7. Contornos e transtornos da produção e comercialização de queijos artesanais de leite cru: da produção ‘ilegal’ ao reconhecimento cultural e regional.....	193
4. ALTERNATIVAS PARA A REGULAÇÃO DA PRODUÇÃO AGROARTESANAL DE QUEIJO DE LEITE CRU A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS PRODUTORES DA SERRA DA CANASTRA	205
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DA SERRA DA CANASTRA E SEU MODO ARTESANAL DE PRODUZIR QUEIJOS	210
4.2 UMA READEQUAÇÃO DOS MEIOS AOS (NOVOS) FINS DA POLÍTICA AGRÍCOLA: O CONTROLE SANITÁRIO DO MODO ARTESANAL DE PRODUÇÃO DO QUEIJO	225
4.3 AGENDA LEGISLATIVA E REGULAÇÃO SANITÁRIA DA PRODUÇÃO ARTESANAL DO QUEIJO	233
5. CONCLUSÃO.....	249
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	253
ANEXOS.....	265

APRESENTAÇÃO

Inicialmente, esta pesquisa doutoral tinha outra estrutura e propósito, pois minha proposta era de pesquisar instrumentos legais adequados à promoção da Indústria da Defesa no Brasil e as discussões em torno do poder de compra do Estado como indutor do desenvolvimento tecnológico. Todavia, uma visita à Serra da Canastra mudou os rumos desta tese. Foi mais especificamente entre os dias 20 a 22 de novembro de 2015, em São Roque de Minas/MG, cidade integrante da região reconhecida por sua produção artesanal de queijo de leite cru há mais de dois séculos. Os rumos daquela visita, quem diria, levaram-me a alterar drasticamente os rumos da pesquisa e dedicar-me a observar tal produção e seus desenlaces jurídicos.

À época, tinha sido convidado por um amigo a conhecer a Serra da Canastra e seus produtores rurais de queijo de leite cru, mas não imaginava que isso me conduziria por caminhos tão inusitados. Optei por deslocar o eixo de minha pesquisa, debruçando-me, assim, sobre as discussões a respeito dos meios de se produzir, de comercializar e de viver do queijo, ainda não reconhecidos adequadamente pelo Estado brasileiro em suas três esferas federativas. Essa ausência de reconhecimento, inclusive, tornou-se uma das mais relevantes justificativas acerca da mudança no tema.

Durante aquele final de semana, as visitas às fazendas foram regadas de produtos da região: o café, seus queijos, seus doces de compota. No entanto, o prazer das mesas fartas e dos mais diversos sabores era acompanhado de prosas que giravam em torno da “ilegalidade”, da “falta de reconhecimento”, da “lei anacrônica” que interferia pesadamente na realidade daqueles produtores e de seus produtos. Histórias que andavam juntas com as transformações de uma cidade que, até pouco tempo atrás, “morria devagar” (CARVALHO; LEITE, 2004, p. 44).

A dualidade do cenário – de aparente abundância e velada ilegalidade – dialogava com aspectos estudados durante as disciplinas da pós-graduação que cursei. Nas aulas dos professores Bercovici e Massonetto, em torno das dimensões do Estado Intervencionista, chamava minha atenção a discussão em torno das formas como o Direito lida com a intertemporalidade e com o espaço. Embora tal discussão seja retomada nos próximos capítulos adiante, resalto um possível devaneio traçado por suas trilhas: colocar os produtores da Canastra para dialogar com Arrighi, Braudel e Furtado não seria muita

loucura, pois muitos dos aspectos daquela realidade vivida convergiam com a realidade estudada. Logo, estava clara para mim a oportunidade de relacionar os debates em torno da intervenção do Estado na regulação daquela atividade econômica, relacionando seus efeitos na realidade daquele campo e seus produtores.

Na manhã de domingo, 22 de novembro, visitamos a fazenda Roça da Cidade para ouvir a história de João Carlos Leite, conhecido como Joãozinho, produtor reconhecido nacionalmente por seu trabalho em defesa de São Roque de Minas e do cooperativismo de crédito. Foi um dos fundadores do banco cooperativo da cidade na década de 1990, o SICOOB-Saromcredi, responsável por uma verdadeira revolução no acesso ao crédito e pelo conseqüente renascimento da cidade – que experimentou um dos maiores crescimentos do PIB em todo Brasil durante o período. Seu histórico de luta em defesa do município e de sua economia se iniciou após o fechamento do posto avançado do banco Bradesco no local, que retirou o dinheiro de circulação, agravou a escassez de crédito e fez com que, em cerca de 10 anos, a cidade tipicamente agrícola tivesse sua população reduzida de 12.000 para cerca de 6.000 (CARVALHO; LEITE, 2004, p. 107-120).

Naquele encontro, depois da degustação de queijos de leite cru produzidos na fazenda há três gerações, tivemos uma aula sobre a relação do queijo com a história das civilizações: de maneira simples e à moda mineira, o produtor rural nos narrou a descoberta casual do talho do leite quando em contato com o estômago dos animais, cerca de 2.000 anos antes de Cristo; explorou a relação do queijo com a alimentação das tropas romanas; a sua importância nas navegações para a conquista das Américas; o papel de D. João VI e dos jesuítas para dar início à sua produção nacional ao longo do século XIX; as cruzadas de Saint-Hilaire pelo Brasil daquele século e o reconhecimento da sua qualidade nacional; a solução dada por Louis Pasteur para a produção industrial do leite e do queijo em largas escalas; a criação do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA) por Getúlio Vargas, em 1952; os detalhes por trás da “tolerância” às variedades de queijo “Minas” trazido em seu artigo 928; a influência do movimento sanitário na regulação da produção de alimentos no Brasil; a truculência da ditadura militar durante a formação do Parque Nacional da Serra da Canastra, na década de 1970; e, mais recentemente, os percalços enfrentados pelos produtores agroartesaniais de queijo em todo Brasil para ver reconhecido o seu modo de produzir e comercializar alimento.

O imbróglio, de forma bastante objetiva, pode ser resumido da seguinte forma: desde 1952, com a edição do RIISPOA, para se produzir e comercializar queijo no Brasil é preciso adotar práticas industriais de produção incompatíveis com a tradição artesanal. Até o início dos anos 2000, o leite e o queijo só poderiam ser legalmente comercializados se passassem por processos industriais descritos no RIISPOA que envolvessem necessariamente sua pasteurização. As demais práticas, de acordo com o artigo 928 do regulamento, seriam *toleradas*. Ou seja, fazer queijo sem métodos tipicamente industriais ou fazer queijo utilizando leite cru eram formas que, na década de 1950, seriam toleradas – e não reguladas, protegidas ou fomentadas pelo Estado.

A palestra de João Carlos Leite, que é também Presidente da Associação dos Produtores de Queijo Canastra (APROCAN), trouxe contornos além dos esperados, mostrando que as relações jurídicas entre a produção e consumo daquele alimento encetavam questões mais profundas em torno de disputas econômicas e políticas, pelos sentidos do desenvolvimento econômico, pelas formas de proteção à nossa cultura e pelo modo como o Direito se relacionava com a intertemporalidade da História brasileira concernente ao tema – relações que pareciam remotas ou até mesmo desconectadas inicialmente. Isso se via também no debate ardiloso e emocionado que o tema revelava, colocando reguladores contra produtores, Estado contra consumidores. Contrapunham-se, enfim, visões de Estado e da forma como este se relaciona com o ambiente produtivo, o que demonstrava que a questão merecia uma análise mais aprofundada e criteriosa.

Além disso, aquela narrativa indicava para mim que os desafios daquela comunidade de produtores agroartesanais permitiam extrapolar para questões jurídicas mais amplas, conectadas de forma prática, diária e real com a forma como o Direito se relaciona com a proteção ou destruição de determinados modos de vida e suas culturas. Essas histórias de vida, o convívio com os produtores e as questões jurídicas que surgiram a partir da análise daquela realidade conduziram-me à já mencionada guinada na pesquisa acadêmica para dedicar-me ao estudo da política agrícola brasileira, especificamente à legislação e aos problemas jurídico-econômicos decorrentes da regulação histórica da produção agroartesanal do queijo de leite cru.

Com a decisão tomada e os rumos da pesquisa alterados, envolvi-me mais diretamente com os produtores agroartesanais da Canastra, pois passei a advogar *pro-bono* para a APROCAN e conviver com seus problemas associativos, legislativos e na relação

com os órgãos públicos que eles enfrentavam em seu cotidiano. Tive a oportunidade também de acompanhar parte da premiação dos queijos brasileiros em 2017 durante o *Mondial du Fromage de Tours*, na França, durante a temporada de estudos que realizei em Paris. Em consequência, é importante destacar, desde logo, que meu papel como pesquisador do tema e militante na defesa da produção agroartesanal do queijo de leite cru muitas vezes se confunde.

Já com a pesquisa em andamento, mais recentemente, acompanhei o assunto ganhar destaque nacional após a notícia da apreensão e destruição de cerca de 160 quilos de produtos agroartesanais de origem animal durante o *Rock in Rio* de 2017, que fez os olhos da mídia se voltarem para o debate da proibição da circulação de produtos artesanais em nosso território.¹ Em função do ocorrido, em novembro do mesmo ano, participei da organização de um abaixo-assinado em defesa da produção agroartesanal no Brasil, que alcançou 25 mil assinaturas em pouco mais de 10 dias.²

Nesse contexto, estudar um assunto em voga nos meios de comunicação trouxe um novo desafio à pesquisa, pois foi necessário refinar, da profusão de informações, aquilo que merecia ser analisado e que estaria, de certa forma, conectado ao meu objeto. Além disso, a notoriedade trouxe consigo uma aceleração da agenda política junto aos poderes Legislativo e Executivo federais, bem como nos principais Estados brasileiros, trazendo incertezas momentâneas em torno da validade metodológica do recorte inicialmente proposto. Permeia o trabalho a dúvida e a inquietude de querer extrapolar o campo de análise para todos os projetos, iniciativas e debates em torno da produção agroartesanal: mel, charcutaria, queijo artesanal de leite pasteurizado, processos de maturação de carnes, regulação sanitária de restaurantes e uma outra infinidade de temas. Ainda assim, mantive o foco no estudo de caso aqui proposto, mas sem deixar de fazer pontes e vislumbrar horizontes de pesquisa mais amplos.

¹ As apreensões de queijos são recorrentes no Brasil, mas ganhou destaque após o ocorrido com uma grande chef de cozinha, Roberta Sudbrack, que tem um extenso trabalho de apoio a pequenos produtores artesanais. O assunto foi tema do Bial, capa do Paladar, objeto de debates em todo o país.

²Disponível em: < <https://www.change.org/p/presidente-da-rep%C3%BAblica-produtos-agroartesanais-sem-fronteiras>>. Acesso em 10 fev de 2018.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre “queijo artesanal” ganhou destaque nacional nos últimos anos por uma situação *sui generis* vivida pela produção e comercialização de produtos agroartesanais de origem animal no Brasil. Atualmente, mesmo com a recente promulgação da Lei 13.680/2018, a legislação nacional que regula este mercado alimentício ainda privilegia a adoção de métodos industriais e controles sanitários para realidades produtivas cuja escala, métodos, preços e mercados destoam completamente daqueles utilizados pela agroindústria tradicional³, em específico da produção agroartesanal.

O método de produção de queijo é muito semelhante em todo o mundo (FOX, 2008), pois implica essencialmente em um processo de desidratação da massa láctea na qual a gordura e a caseína do leite se concentram, algo entre seis e doze vezes, dependendo da variedade do queijo. A maior parte dos queijos do mundo é processada por meio da coagulação enzimática (coalhada) que emprega enzimas coagulantes. Assim, independente da região do globo onde aquela produção se concentra, o que cria a extensa variedade de queijos de leite cru que conhecemos pode ser vinculado ao *terroir*: o capim que alimenta a vaca, a água da região, as enzimas o clima do local, os fungos que compõe o ambiente, o processo de maturação⁴, entre outros.

³ Utilizaremos nesta tese o conceito de Geraldo Müller (1989a, p. 45–6) para definir o complexo agroindustrial: “Em termos formais, o complexo agroindustrial, CAI, pode ser definido como um conjunto formado pela sucessão de atividades vinculadas à produção e transformação de produtos agropecuários e florestais. Atividades, tais como: a geração destes produtos, seu beneficiamento/transformação e a produção de bens de capital e de insumos industriais para as atividades agrícolas; ainda: a coleta, a armazenagem, o transporte, a distribuição dos produtos industriais e agrícolas; e ademais: o financiamento, a pesquisa e a tecnologia, e a assistência técnica. As atividades são interdependentes, mas assimétricas, pois há aquelas cujas funções possuem um maior grau de importância na reprodução do complexo. Tais atividades constituem o *núcleo* do CAI e dizem respeito à capacidade de controle que os interesses socioeconômicos aí localizados exercem sobre a reprodução do mesmo. Assim, a agricultura, em que pese ser uma atividade principal, pode estar subordinada a setores industriais ou, até mesmo, a setores comerciais, como por exemplo, os supermercados. Do ponto de vista do conhecimento da estrutura e da dinâmica do complexo agroindustrial, o emprego dessa definição formal implica que se examinem as estruturas produtivas da agricultura, da indústria voltada para a agricultura e da indústria consumidora de matérias-primas agrícolas. Além disso, implica o estudo dos tipos de mercado dos vários setores que compõe o CAI e os mecanismos que provocam a expansão e o bloqueio do conjunto de atividades. Em síntese, o CAI é uma unidade de análise do processo socioeconômico que envolve a geração de produtos agrícolas, o beneficiamento e sua transformação, os serviços financeiros, técnicos e comerciais correspondentes, e os grupos sociais.” Para uma revisão histórica do conceito, cf. BELIK, 2007.

⁴ O termo maturação por vezes é substituído pela palavra “cura”. Em entrevista realizada, João Carlos Leite (2018) não concorda com o uso do termo “cura” para designar o estágio de maturação do queijo (queijo meia

Como destacam Villegas de Gante e Cervantes Escoto (2011, p. 150), o processo de produção do queijo artesanal extrapola em muito a simples coalhada do leite, visto que representa um bem cultural alimentício, suportando uma rede ou cadeia agroalimentar local de importância econômica, que pode contribuir para o desenvolvimento regional. Os autores lembram que a elaboração de um queijo artesanal também pode incorporar outros elementos vinculados a diferentes recursos que se encontram no território onde se produz o queijo, tais como (i) o saber tradicional, patrimonial, que se transmite dentro de uma determinada comunidade; (ii) a reputação vinculada a uma região reconhecida como produtora de um queijo particular, com determinada qualidade (sensorial e/ou identitária), que torna intransferível o saber fazer, territorializando a produção; (iii) a qualidade de leite e da microflora láctea vinculadas aos recursos naturais e à especialização pecuária.; (iv) a cultura de produção e o uso do queijo; (v) saberes relacionais que permitem o bom funcionamento de toda a cadeia produtiva. Trabalhadas em conjunto, essas práticas originam uma série de outros bens imateriais com características patrimoniais: paisagens, cultura, organização social, relação com a terra, organização da propriedade rural, fluxos monetários, entre outros.

De um assunto que circulava em algumas rodas de conversa e meios especializados – como mistura de indignação e curiosidade com a situação⁵ –, a questão eminentemente jurídica começou a ganhar grandes proporções nos últimos anos, até se tornar de fato um problema da agenda legislativa e política do Estado brasileiro, tanto no nível federal quanto nos Estados e Municípios. Destacam-se três fatores recentes, expostos em seguida, que contribuíram para que o tema ganhasse relevância nacional, todos eles decorrentes da movimentação política dos setores relacionados à produção e à comercialização do queijo artesanal no Brasil, em especial no Estado de Minas Gerais.

Em 2008, após pressão dos produtores de queijo artesanal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) reconheceu o “Modo Artesanal de Fazer Queijo de Minas nas regiões do Serro, da Serra da Canastra e do Salitre” como patrimônio cultural e imaterial brasileiro⁶. Este reconhecimento veio na esteira da pressão

cura ou curado), pois cura daria a entender que inicialmente o produto estaria estragado e precisaria deste período para não causar danos, o que, no entendimento do entrevistado, está equivocado.

⁵ Conferir, neste sentido, Ratton (2011).

⁶ Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/mg/pagina/detalhes/65>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

política dos produtores de queijo artesanal do Estado de Minas pela legalização de sua produção, que sofria, à época, constantes apreensões por parte da Vigilância Sanitária⁷.

Anos mais tarde, em 2015, o queijo artesanal Capim Canastra, produzido por Guilherme Ferreira em São Roque de Minas/MG, ganhou a medalha de prata no *Mondial du Fromage et des Produits Laitiers de Tours*, na França – a primeira medalha internacional de um queijo brasileiro⁸; dois anos mais tarde e na esteira da primeira conquista, 11 queijos artesanais brasileiros foram premiados no mesmo concurso (com 12 medalhas), das regiões do Serro, Araxá, Serra do Salitre e Canastra, o que ampliou o reconhecimento em meios especializados internacionalmente a respeito da qualidade do queijo artesanal brasileiro.

Também em 2017, foi amplamente noticiada a apreensão, feita pela Vigilância Sanitária municipal do Rio de Janeiro, de produtos artesanais de gênero alimentício da cozinha da *chef* Roberta Sudbrack durante a realização do Festival *Rock in Rio*. A apreensão levou ao descarte de mais de 80 quilos de queijo e 80 quilos de linguiça que não continham registro válido junto ao Serviço de Inspeção Federal (SIF) ou o selo do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), gerando indignação de outros profissionais da cozinha, de produtores e outros setores relacionados.⁹

⁷ Neste sentido: “Fiscalização apreende quase 97 kg de queijo com rótulo adulterado em Santos Dumont, MG | Zona da Mata | G1. Disponível em <<https://glo.bo/2KevmOV>>, acesso em 05 jan. 2018; “Operação apreende cerca de 7,5 toneladas de queijo em Ouro Fino, MG | Sul de Minas | G1. Disponível em <<https://glo.bo/2wsoDic>>, acesso em 21 jun. 2017; “200 quilos de queijos sem nota e certificação de qualidade são apreendidos em Cruzeiro; carga de São Lourenço | Mix Vale. Disponível em <<http://bit.ly/2IrZdGv>>, acesso em 06 abr. 2017; “PMDF apreende uma tonelada de queijo sem nota fiscal. Disponível em <<http://bit.ly/2KeUllp>>, acesso em 22 jun. 2016; “PM de MG apreende 8 toneladas de queijo impróprio para consumo que ia para SP” – Notícias, Cotidiano. Disponível em <<http://bit.ly/2KfkzUv>>, acesso em 17 nov. 2015; “ENTERRADOS VIVOS: 13 mil queijos de leite cru da Serra da Canastra – Sertãoobras. Disponível em <<http://bit.ly/2IuDo9b>>, acesso em 20 ago. 2017; “Mais de 6 mil quilos de queijo apreendidos em Minas Gerais – Sertãoobras. Disponível em <<http://bit.ly/2KcQNzM>>, acesso em 10 jan. 2018.

⁸ O produtor Guilherme Ferreira é filiado à APROCAN. O convite para participar do concurso internacional foi feito por Débora Pereira, da SerTãoBras, que se encarregou da compra do queijo no Mercado Central de Belo Horizonte por meio de um comerciante e afinador de queijos, João Belo, e o levou dentro da mala para a França. Naquela época, o queijo não possuía registro no SISBI-POA, apenas no IMA. Segundo ele: “Na mala. Ilegal, meu queijo não tinha nem rótulo. Não tinha nem SISBI essa época. Tinha o IMA, mas não tinha o rótulo, igual eu te falei. Aí cara, bombou. Do dia pra noite. Ela [Débora] me falou por *Whatsapp*, num grupo. ‘Ah, então pessoal, um queijo brasileiro ganhou, acho que é do Guilherme. Mas só vou ficar sabendo 6 horas da tarde’. Isso era 6 horas da manhã. Ah, nem almocei. Passei o dia inteiro louco, passando mal. Aí, cara... Saiu! Não é por nada, mas eu acho que deu um *up* na Canastra, um *up* no queijo artesanal brasileiro” (FERREIRA, 2018).

⁹ Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/noticias/geral,estande-de-roberta-sudbrack-e-retirado-do-rock-in-rio-apos-apreensao-de-alimentos,70002002627>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

Em decorrência desses acontecimentos, ganhou destaque no debate nacional, inclusive na mídia de massa, a seguinte pergunta: afinal, quais são os problemas sanitários e legais que levam à proibição da produção e comercialização dos produtos artesanais? Este questionamento se desdobra em outros, dentre os quais: como classificar um produto como artesanal? Ou então: como garantir que os controles de sanidade dos produtos não impeçam que produtos que preservem a cultura regional ou determinada produção artesanal cheguem ao consumidor?

O debate acerca da regulação da produção de queijo artesanal no Brasil se estende às questões jurídicas que permeiam outras cadeias de produtos de origem animal, como a charcutaria e a produção do mel, por exemplo. Contudo, por conta da importância que o queijo tem na formação de parte de nossa cultura e da culinária regional, temos nele a possibilidade de enfrentar questões de uma forma mais ampla do que seria possível com outros gêneros alimentícios de origem animal. A expressão dessa cultura e de sua sociabilidade pode ser visualizada a partir da formação econômica do Brasil e de seus ciclos de produção agrícola, tendo em vista que, apesar de nunca ter sido objeto de regulação específica, quedando sempre à margem do que se entende como produção de alimentos, a cultura do queijo artesanal se moldou às limitações e constrangimentos impostos pela mesma regulação nacional, que a desprezou enquanto elemento da produção – seja como expressão econômica ou mesmo pela “ilegalidade” que lhe é atribuída por parte da reflexão acadêmica sobre o tema¹⁰ – preocupada, desde o início do século XX, com a questão do abastecimento do país e com a busca de garantia de sanidade do alimento pela única via da sua industrialização.

Na região da Serra da Canastra, as distorções jurídicas do modelo brasileiro de regulação do produto agroartesanal ganham contornos impressionantes. Se, de um lado, o “Modo Artesanal de Fazer Queijo de Minas nas regiões do Serro, da Serra da Canastra e do Salitre” é reconhecido pelo IPHAN como patrimônio cultural e imaterial brasileiro desde 2008, por outro, a falta de reconhecimento sanitário da forma de se fazer o queijo artesanal, principalmente ao longo das três últimas décadas, foi tamanha que fez o número de produtores conhecidos minguar de cerca de 2000 no início da década de 1990 para 793 atualmente, conforme mapeamento realizado (SEBRAE; SICOOB; APROCAN, 2014).

¹⁰ Cf. CINTRÃO, 2016. Sua tese debate a segurança, a qualidade e os riscos na regulação sanitária e a forma como essa legislação interpreta a produção de alimentos e os processos de (i)legalização dos queijos artesanais de leite cru em Minas Gerais.

Uma das razões para esse fato está intrinsicamente relacionada ao Direito: por ser tido como “ilegal” e ser “tolerado” por nossa legislação desde a década de 1950, o produto é majoritariamente comercializado a preços muito baixos, inviabilizando o sustento das famílias de produtores rurais, que acabam por abandonar sua produção para se ocupar de outras atividades no campo, ou mesmo migrar para as cidades.

Esse cenário colocou-nos diante das seguintes questões: por que o ordenamento jurídico brasileiro restringe a produção, comercialização e o consumo do queijo artesanal de leite cru no país? Por que o acesso ao mercado “legalizado” é negado a produtores responsáveis por manter viva parte de nossa cultura alimentar, como a dos queijos mineiros artesanais? Por que não podemos fazer de nossa produção agroartesanal um elemento que valorize e dinamize a vida no campo, fixe as famílias na região produtora e potencialize, assim, outras formas de cultivo da terra e de trabalho no Brasil?

Nossa hipótese é de que, mesmo que o queijo artesanal, enquanto expressão da organização de sua produção, não seja um alimento essencial para o consumo das famílias, mas sim uma expressão cultural essencial à determinada forma de sociabilidade, a discussão em torno de sua regulação e sua produção artesanal é uma expressão bastante real da forma como o Direito regula determinadas expressões culturais e, como tal, forma ou destrói mercados.

A peculiaridade dessa problemática revela a necessidade de pensar a regulação da produção e comércio do queijo junto a uma discussão genuína em torno da segurança alimentar ou do direito de acesso ao alimento, não podendo isolar-se na análise da previsão do artigo 6º da Constituição de 1988.¹¹ Logo, sua regulação jurídica deveria estar também atenta às previsões de proteção e fomento à cultura nacional, tal qual previsto no artigo 23, III, IV e V, artigo 24, VII, VIII e IX, artigo 30, IX e, em especial, aos artigos 215 e 216.¹²

¹¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...) IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer

Nesse sentido, tratar o alimento pela perspectiva tradicional de segurança alimentar, orientada apenas como direito social, ainda que necessária, parece-nos anacrônica e merece ser reformulada adequadamente.

Consequentemente, a intenção aqui não é de restringir nosso trabalho a uma reflexão estrita sobre as questões de segurança alimentar de acesso ao alimento (*food democracy*), mas de entender essas questões também enquanto vinculadas à resistência alimentar daqueles que não produzem queijos nos mesmos moldes do que se faz na agroindústria. Ou seja, nosso enfoque não está na questão de combate à fome ou mesmo de regras de mercado para produção alimentar em massa, mas sim na discussão sobre quais seriam os critérios de proteção (*food safety*) que a produção artesanal de leite cru merece ter para viabilizar sua existência enquanto expressão cultural e histórica, que organiza determinada sociabilidade.

Tais considerações, adequadamente historicizadas, serão de fundamental importância para analisarmos os desdobramentos da legislação que regula a produção de queijo no Brasil, em especial quando observamos certa clivagem entre o modelo industrial – que se baseia na pasteurização e no controle dos custos de produção para disponibilizar alimento barato e com alta capacidade de circulação em todo território nacional – daquele

normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 30. Compete aos Municípios: (...) IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (...) 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

modelo artesanal/tradicional – voltado para cadeias de curto alcance¹³, relacionado a métodos culturalmente preservados de produção de alimento.

A fim de testar nossa hipótese principal, o objetivo geral desta tese é compreender a estrutura e a função dos instrumentos jurídicos que organizam a produção nacional de alimentos, em momentos históricos específicos, a fim mapear dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro que a análise da produção artesanal do queijo de leite cru permite evidenciar. Para isso, será utilizado o ferramental do Direito Econômico “como instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos, incorporando, desse modo, os conflitos entre a política e a economia” (BERCOVICI, 2009, p. 518).

Partimos do pressuposto da capacidade do Estado brasileiro de utilizar das técnicas de planejamento e intervenção no domínio econômico (GRAU, 1981a) para promover os objetivos garantidos pela Constituição, em especial o combate às desigualdades regionais, a agregação e distribuição de renda, a efetivação de nossa política agrícola e a proteção e valorização de nosso patrimônio cultural. Assim, nossa proposta se insere nos estudos da política agrícola brasileira e está intrinsecamente conectada a temas bastante caros ao Direito Econômico, tais como a relação entre norma jurídica e soberania alimentar, debates em torno do desenvolvimento regional e dos sentidos do desenvolvimento econômico, as formas jurídicas que interferem no processo de formação e distribuição de renda e a leitura dogmática em torno das funções de abastecimento e controle sanitário.

Desde a perspectiva do Direito Econômico, raros foram os trabalhos que analisaram criticamente a política agrícola brasileira, seja em sua atual dimensão ou perspectiva histórica¹⁴. A partir da hipótese e dos objetivos elencados, esta tese procura

¹³ É interessante observar que nas entrevistas realizadas com os Deputados Federais Alceu Moreira (2018), Zé Silva (2018) e Evair de Melo (2018), a referência à necessidade de se estabelecer uma legislação sanitária que protegesse de alguma forma as cadeias produtivas de curto alcance foi assunto constante das intervenções, visto que, na visão dos deputados, a forma como a vigilância sanitária e a defesa agropecuária se estruturam no país afastam a agroindústria de pequeno porte e o produtor agroartesanal de mercados potenciais em função de barreiras sanitárias impostas por nossas instituições. A Lei 13.680/18, de autoria do Dep. Evair de Melo (aprovada após a finalização da primeira versão deste trabalho), busca justamente enfrentar esse sentido da regulação sanitária de viés industrial, como veremos mais adiante. Cf., neste sentido, CRUZ, 2009.

¹⁴ Esta constatação é fruto da somatória de três frentes. A primeira foi a busca na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e na Biblioteca Digital da FAPESP, utilizando as palavras-chave “direito econômico” associada em pares com

contribuir para a supressão de tal lacuna, visando transpor para o campo da atuação estatal uma reflexão que alie não apenas a dimensão histórica e o mapeamento do quadro regulatório atual, mas também a problematização dos instrumentos à disposição do Estado para participar, absorver, induzir ou dirigir o desenvolvimento do setor – e fazê-lo a partir dos sentidos pretendidos de forma legítima e democrática por seus agentes políticos e econômicos.

Em outras palavras, o presente trabalho propõe-se a contribuir de forma inovadora com o Direito Econômico, lançando mão da análise da evolução legislativa da regulação dos produtos de origem animal, desde o início do século XX, articulando os instrumentos que foram sendo formados durante o período ao projeto nacional-desenvolvimentista que se forjou entre as décadas de 1930 a 1960. Além disso, remontado o quadro histórico-institucional, analisaremos criticamente a estrutura regulatória instalada por tal regulamento à luz dos princípios que passaram a orientar nossa ordem econômica e pacto federativo adotado com a Constituição de 1988, atualizando os desafios colocados sobre a produção agroartesanal do queijo de leite cru. Esse percurso nos permitirá vislumbrar, ao final, a criação de novos parâmetros para a construção do ordenamento jurídico para a regulação dessa produção atualmente, situando-a como eixo fundamental de nossa política agrícola e como item de grande relevância de nosso patrimônio cultural.

Com vistas a contribuir com o debate sobre os sentidos da intervenção do Estado na economia da produção e da cultura do queijo artesanal do Brasil, periférico e subdesenvolvido, optamos por desenvolver o método do estudo de caso, que permite “adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso”, visando “apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto” (GOLDENBERG, 2004, p. 33-34). Portanto, para a realização da análise do processo de regulamentação de produtos agroartesanais no Brasil nos séculos XX e XXI

“política agrícola”, “produção agrícola”, “regulação sanitária”. A segunda frente foi a busca no catálogo geral da Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), utilizando as combinações “política agrícola”, “produção artesanal”, “regulação sanitária”, “queijo artesanal” e a palavra-chave “direito econômico”. Por fim, levamos em consideração as pesquisas realizadas e o conhecimento acumulado graças à nossa banca de exame de qualificação. Foram encontrados apenas as teses de Flávia Venturini, de 2006, intitulada “Denominação de origem: elemento fundamental às atuais empresas rurais”, de Diogo Sant’Ana, de 2012, intitulada “Estado, direito e produção de alimentos: análise a partir do ponto de estrangulamento no setor de fertilizantes” e artigo de Fabiana de Menezes Soares e Leticia Camilo dos Santos intitulado “Diagnóstico e Análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuária Brasileiro”, publicado na Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 57, p. 321-434, jul./dez. 2010

proposta nesta tese, nosso estudo de caso é a produção do queijo de leite cru na Serra da Canastra, mais especificamente em São Roque de Minas/MG.

O recorte metodológico se justifica, em primeiro lugar, porque a região da Canastra é uma referência nacional na produção de queijo artesanal de leite cru. Além disso, os trabalhos da Cooperativa de Crédito de São Roque de Minas (SAROMCREDI) e da Associação dos Produtores de Queijo da Canastra (APROCAN) são referência para outras regiões produtoras de queijo artesanal – seja em Minas Gerais ou em outros Estados brasileiros, servindo como vanguarda para diversas iniciativas de organização de mercado e sua regulação em torno da produção queijeira. Ainda, esse foi o *locus* de onde partiram os primeiros movimentos pela legalização da produção do queijo artesanal de leite cru, influenciando o debate na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e no Ministério da Agricultura para revisão da legislação aplicável ao tema há mais de quinze anos. Soma-se a isso o fato de que a APROCAN reunia, até a conclusão desta pesquisa, número expressivo de pequenos produtores organizados, bem como uma diretoria atuante e articulada com os órgãos públicos responsáveis pela gestão política e administrativa do tema, tais como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG) e outras associações de produtores e cooperativas de produtores rurais dedicadas ao queijo artesanal¹⁵.

A escolha desse recorte, porém, é consciente dos desafios e limites que ele acarreta. Justamente por seu protagonismo, a Serra da Canastra – e, especialmente, São Roque de Minas – também é motivo de grande discórdia entre aqueles que se dedicam à questão. Isso pode ser sintetizado nas frases ouvidas em debates sobre o tema, que dizem que *a Canastra não é o Brasil*, querendo fazer crer – com razão – que aquela realidade não pode, nem deve, ser extrapolada acriticamente para outras (micro)regiões produtoras. É preciso cuidado ao tomar essa realidade como paradigma, em especial por estarmos lidando com um tema sensível ao Direito, que é a possibilidade de se regular um conceito abstrato como o “artesanal” em um país de dimensões culturais e territoriais tão grandes como o Brasil.

¹⁵ São 62 filiados de um total de 793 produtores cadastrados pelo IMA. Até a finalização desta pesquisa, não encontramos registro de outra associação de produtores de queijo artesanal dessa magnitude, tanto em nível de organização e frentes de trabalho, como em relação à quantidade de associados por total de produtores conhecidos.

Por mais particular que possa parecer – uma cidade com menos de 10.000 habitantes e pouco mais de 300 produtores de queijo artesanal de leite cru –, a opção pelo estudo de caso é o que melhor se encaixa em nossa proposta, acorando-se em Pierre Bourdieu (1989, p. 32-33), que sugere a interrogação sistemática do caso particular para “retirar dele as propriedades gerais ou invariantes”, por meio do raciocínio analógico, que permite mergulhar “na particularidade do caso estudado sem que nela nos afogemos” e proceder o exercício da generalização “não pela aplicação de grandes construções formais e vazias, mas por essa maneira particular de pensar o caso particular, que consiste em pensá-lo verdadeiramente como tal”. Desse modo, a partir do caso concreto da produção agroartesanal de queijo de leite cru de São Roque de Minas, é possível abstrair questões mais amplas da análise do Direito Econômico sobre a regulação da produção agroartesanal brasileira.

Com essa metodologia pretendemos alcançar dois objetivos específicos. O primeiro é a construção de um panorama do ordenamento jurídico que estrutura a produção e a cultura do queijo artesanal no Brasil desde o final do Império até a atual regulação federal sobre a questão, o que se faz necessário tendo em vista a escassa produção jurídica sobre a questão do queijo artesanal no Brasil, bem como a ausência de uma sistematização detalhada e menos emocionada do conjunto de normas que integram sua regulação – em especial após a série de eventos que jogou a questão em um embate pouco produtivo para sua equalização. O segundo objetivo é, a partir do método próprio ao Direito Econômico, desembaraçar o imbróglio existente em torno da produção artesanal de queijo no Brasil, buscando apontar para uma regulação que consiga explicitar na sua forma jurídica uma economia política interessada na preservação de critérios seguros de produção do ponto de vista sanitário e de saúde pública, ao mesmo tempo que permitam a promoção de um bem imaterial de nossa cultura, como é o caso do Queijo Minas Artesanal.

Assim, queremos entender as relações estabelecidas entre as formas manejadas pela regulação (e proibição) da produção do queijo artesanal no Brasil e a estrutura que essa regulação conforma, principalmente quanto aos seus aspectos econômicos e culturais. Ambos estes objetivos específicos – elaboração do panorama histórico e identificação de seus principais problemas – abrem espaço para que, ao final, tenhamos escopo para analisar as principais propostas em curso para a regularização dos pequenos produtores de queijo artesanal de todo o Brasil, incluindo as recentes alterações regulatórias trazidas

pela Lei 13.680/2018, bem como seus primeiros desdobramentos e embates em torno de sua interpretação e da regulação do Selo ARTE.

Este caminho metodológico contará com uma somatória de procedimentos de pesquisa (GOLDENBERG, 2004, p. 34), sendo eles: pesquisa bibliográfica nos campos da Economia Política e do Direito Econômico; pesquisa documental e análise legislativa referente à temática, incluindo análise da regulação sanitária nacional e estrangeira, esta última a título exeplicativo; entrevistas em profundidade, guiadas por questionários abertos relacionados ao campo de investigação (LETOURNEAU, 2009, p. 173), com atores-chave envolvidos na regulação da produção agroartesanal no Brasil; e observação participante (LETOURNEAU, 2009, p. 174), desenvolvida graças ao contato cada vez mais intenso com os produtores e à participação nas reuniões da associação.

A pesquisa bibliográfica fundamenta a breve análise sobre a produção do queijo artesanal no mundo e o desenvolvimento de sua cultura, visando elucidar sua relação com o modo de produção mundial de alimentos desde a descoberta da pasteurização e a revolução provocada na indústria alimentícia, proposta pelos Estados Unidos a partir da Segunda Guerra Mundial. A procura, neste ponto, é por identificar o momento histórico em que a produção artesanal começou a concorrer com a produção industrial, com claros impactos em sua regulação, o que tornará possível proceder a conexão entre o Direito posto e as atuais dificuldades para a exploração dessa atividade econômica de forma condizente com sua importância para a cultura e economia brasileiras

Com relação à pesquisa documental e análise legislativa, realizamos um mapeamento rigoroso da legislação brasileira concernente ao tema a partir de 1920, visto que, de nosso ponto de vista, as análises que se proliferam encontram-se fragmentadas ou enviesadas a um ou outro lado da disputa, sem possuir elementos históricos e políticos que possam auxiliar à resolução da questão. Procedeu-se sua descrição de forma detalhada, unida à pesquisa bibliográfica, pois esse mapeamento servirá de alicerce para o argumento que pretendemos desenvolver.

As entrevistas¹⁶ com atores-chave que se dedicam à questão da legalização da produção agroartesanal de queijo foram realizadas entre junho de 2016 e março de 2018. Os produtores entrevistados foram selecionados por serem associados da APROCAN com

¹⁶ As cópias dos termos de consentimento livre e esclarecido entregues aos entrevistados e assinados por eles e por mim podem ser encontradas nos Anexos.

maior engajamento político, sendo eles: João Carlos Leite, presidente da APROCAN e produtor do queijo Roça da Cidade; Paulo Henrique de Matos Almeida, gerente de projetos da APROCAN e produtor do queijo Pingo do Mula; Guilherme Ferreira, diretor da APROCAN e produtor do queijo Capim Canastra; Ivair José de Oliveira e Maria Lúcia Pereira Oliviera, associados à APROCAN e produtores do Queijo do Ivair. Ainda relacionado à APROCAN, foi também entrevistado Ricardo Augusto Boscaro de Castro, técnico do SEBRAE-MG na área do agronegócio, que dá assessoria à associação desde sua constituição.

No campo do poder público, foram entrevistados: o Deputado Federal Alceu Moreira (PMDB/RS), autor do PL 2404/2015 sobre elaboração e comercialização de queijos artesanais; o Deputado Federal José da Silva Soares, conhecido como Zé Silva (SD/MG), também autor do PL 2404/2015; o Deputado Federal Evair de Melo (PV/ES), autor do projeto promulgado como Lei 13.680/2013, sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos agroindustriais artesanais; e Luis Eduardo Pacifici Rangel, Secretário de Defesa Agropecuária (2016-2018) do MAPA, responsável pelo debate em torno da regulação do queijo artesanal no órgão.

Pela necessidade de mergulho no estudo de caso pretendido, foram somadas às entrevistas as observações participantes (LETOURNEAU, 2009, p. 174 e SCHRIZMEYER, 2007, p. 119), resultantes do envolvimento que passamos a ter com a região e seus produtores. Acompanhamos assembleias mensais da APROCAN realizadas entre outubro de 2015 e abril de 2018; participamos de reuniões da associação na FAEMG e de debates ao lado dos produtores em fóruns de interesse; fizemos acompanhamento legislativo (no nível estadual e federal) de projetos de lei de interesse dos produtores, bem como a atuação junto a órgãos públicos ligados ao tema, como o MAPA, a EMATER, o IMA e outros que compõem o sistema de vigilância sanitário brasileiro. Esse envolvimento permitiu também a abertura do diálogo com outras regiões produtoras, como a Serra do Salitre e o Serro, além da recém fundada Associação Paulista de Queijos Artesanais (APQA) e da Associação ComerQueijo, que reúne comerciantes especializados em produtos artesanais de origem animal de todo o país.

A pesquisa de campo permitiu nosso contato prático e direto com a realidade da APROCAN e de outras associações de produtores agroartesanais e foi por meio dela, combinada ao estudo da legislação, que se revelou a intrincada cadeia de problemas jurídicos relacionados à produção agroartesanal brasileira de alimentos de origem animal

sobre a qual discorreremos ao longo desta tese. Aplicado a esse substrato, o método do Direito Econômico foi propício para extrair as questões que necessitavam análise aprofundada e criteriosa, com vistas a identificar as relações de poder e os sentidos de cada disputa identificada.

Para fins de complementação comparativa, recorreremos a alguns aspectos da experiência francesa de regulação da produção de queijo artesanal, por ter enfrentado questões semelhantes ao caso brasileiro desde os anos 1980. Isso foi possível graças à realização de uma breve temporada de pesquisa em Paris, que nos permitiu mapear a forma como a França atravessou desafios semelhantes em torno da regulação da produção queijeira, especialmente quando da constituição da zona do Euro, nos últimos 30 anos, tornando possível extrair semelhanças e identificar as diferenças dos modelos de regulação de cada país, essencial para evitarmos a replicação de modelos de forma acrítica e descontextualizada.

Da análise crítica do objeto de pesquisa e do estudo de caso, escolhemos organizar nossa reflexão em torno de três eixos: (i) o exame da economia política presente na história da regulação da produção agroartesanal no Brasil nos séculos XIX e XX e sua relação com o projeto nacional desenvolvimentista de Getúlio Vargas, circunstanciado aqui na forma como se regulou, em 1952, a produção alimentar de origem animal, via RIISPOA; (ii) a compreensão, a partir do RIISPOA, da forma como o Estado brasileiro se organizou para regular a produção alimentar de origem animal e identificação dos principais entraves jurídicos à regulação da produção de queijo artesanal de leite cru no Brasil; e, por fim, (iii) a avaliação, pelo estudo de caso da Canastra, de como o Direito econômico pode servir como instrumento para enfrentar as contradições do processo de desenvolvimento local e como serviria para harmonizar as diferentes formas (industrial e artesanal) de se produzir queijos no país. Mais especificamente, os capítulos se estruturarão da forma explicitada a seguir.

A partir da realidade atual dessa cadeia produtiva e de suas normas jurídicas, o primeiro capítulo busca identificar os elementos de economia política que conformam a realidade da produção agroartesanal vista hoje no Brasil, trazendo na história dos séculos XIX e XX os contornos e transtornos de se regular a produção de alimentos de origem animal tal qual se fez no RIISPOA, visando entender quais foram os desafios que uma economia agrário-exportadora e escravocrata, de grandes latifúndios, encetou para o

projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas entre as décadas de 1930 e 1950. A partir deste marco, procuraremos compreender a forma como a regulação do queijo se relaciona com essa conjuntura e quais os desafios colocados para a formação econômica do Brasil que se conformava até então. Para a análise dessas questões, recorreremos ao mapeamento da bibliografia especializada, que permeia uma análise histórica, sociológica, econômica e legislativa do período.

No segundo capítulo, remontaremos a legislação brasileira que regula os produtos de origem animal desde o início da década de 1920. Essa organização da legislação brasileira foi necessária tendo em vista dois propósitos específicos: lidar diretamente com os temas decorrentes de nossa forma federativa de organização do Estado, bem como buscar organizar, sistematizar e dar alguma linearidade à normas que lidam com a regulação industrial e sanitária de produtos de origem animal no país. Esse ponto merece especial atenção, pois notamos a necessidade de uma delimitação conceitualmente adequada dos sujeitos e objetos da regulação agroartesanal brasileira – demasiadamente fragmentada e fonte de grande parte dos problemas experimentados na atualidade. Nesse mesmo capítulo, descreveremos a forma como o Estado brasileiro se organizou para regular e fomentar a indústria nacional de laticínios desde 1950, preocupado com o abastecimento da população que migrava para as cidades, fruto do processo de industrialização – em um dos maiores movimentos de êxodo rural conhecidos no mundo. A partir deste marco, será possível identificar os sentidos do desenvolvimento da indústria de laticínios, aliado a uma leitura sobre a dogmática das funções de abastecimento e de controle sanitário pretendidos pelo Estado desde 1950 até os dias de hoje.

Esta reconstrução nos permitirá enfrentar algumas dificuldades a partir das lentes do Direito Econômico, justamente relacionadas à problemática de se integrar (regular) o produto e a produção artesanal dentro do sistema produtivo tal qual o conhecemos e, conseqüentemente, lidar com as dificuldades decorrentes disso – como a pressão da grande indústria pela apropriação daqueles valores subjetivos, a forma de controle sanitário sobre um método de produção diferenciado, a pressão sobre a urbanização das cidades produtoras e a preservação da cultura enquanto patrimônio imaterial.

Em relação ao terceiro capítulo, analisaremos especificamente como as discussões e conclusões dos capítulos anteriores se projetam no estudo de caso proposto e, a partir disso, pretendemos identificar as formas de melhor intermediar os conflitos entre o

Direito e a produção agroartesanal do queijo de leite cru. Os elementos sociais, culturais e econômicos identificados na produção do queijo Canastra serão fundamentais à identificação das formas jurídicas do Direito Econômico que potencialmente podem proteger ou promover uma harmonização na aparente guerra instalada no mercado lácteo brasileiro, de modo a permitir a convivência dessas duas formas de se produzir e comercializar o queijo, ao propor uma regulação que consiga diminuir o grau conflitivo e emocionado sobre qual tema é atualmente debatido no Brasil.

Desse modo, com o panorama elaborado ao longo da tese, será possível compreender de forma mais objetiva o papel do Direito e problematizar sua vinculação estrita à eficiência do processo de acumulação, sendo necessário buscar bens de outra grandeza que estejam articulados à acumulação e mereçam dessa área um tratamento protetivo (de bens culturais, do desenvolvimento regional e do meio ambiente, entre outros). Ou seja, a partir da constatação de que existem duas realidades distintas típicas de nossa dualidade estrutural¹⁷ na forma de se produzir alimentos de origem animal, o passo seguinte é buscarmos os ajustes ou concessões a serem feitas pelo Direito para a convivência mais harmoniosa desses dois sistemas, sem perder de vista a necessidade de lidar com as consequências da regulação da produção agroartesanal inserida na circulação capitalista, sem desconfigurar seus elementos diferenciadores.

¹⁷ Novamente recorreremos à análise de Müller (1989a, p. 48): “Há, sem sombra a dúvidas, uma desigualdade na difusão do progresso técnico na agricultura brasileira tomada em seu conjunto, assim como desigualdade nas formas de organização da produção, no acesso a financiamento, na organização institucional dos interesses sociais associados às atividades agrícolas. Mas pensamos que se pode subscrever tais qualificações apenas na medida em que elas permitem identificar o que há de novo na ‘dualidade estrutural’, na ‘modernização localizada’, na ‘heterogeneidade estrutural’ e que este novo dá a direção dos processos em curso no agro nacional”.

2. ECONOMIA POLÍTICA DA PRODUÇÃO DE QUEIJOS NO BRASIL

Neste capítulo, pretendemos buscar nos elementos históricos, políticos, econômicos e culturais as bases para melhor compreender a forma como o Brasil regulou a produção de alimentos de origem animal a partir do início do século XX, culminando com a edição do Decreto 30.691, de 29 de março de 1952, o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA). Temos como hipótese que a regulação dessa produção no Brasil foi sensivelmente marcada por três questões: (i) pelas raízes escravocratas de nossa sociedade; (ii) pela economia baseada na monocultura agrário-exportadora, organizada em torno do grande latifúndio rural; (iii) pela pouca preocupação dada à organização da produção e comércio de alimentos voltados ao mercado interno. Estes elementos conformam os principais traços da economia política brasileira e servem como características identificadoras que influíram no momento e na forma como o Estado brasileiro regulou a matéria, praticamente um século e meio depois dos primeiros registros da (ainda rara) produção e comercialização de queijos no Brasil (SAINT-HILAIRE, 1974; MAWE, 1978; MARTIUS; SPIX, 1981).

É pela análise da formação econômica brasileira do período entre o final do século XVIII até a década de 1950 que pretendemos inter-relacionar os ciclos da produção agrícola brasileira e estabelecer sua interlocução (ou relação) com a produção artesanal do queijo de leite cru no Brasil. Entendemos que estejam nesse período histórico as raízes da problemática enfrentada atualmente. Isso se faz necessário para circunstanciar a análise a partir do método próprio do Direito Econômico e da literatura estruturalista, como ferramentas para extrair de determinados momentos históricos os elementos que podem ser utilizados para explicar a racionalidade da regulação estatal de outrora – a fim de entender as origens históricas dos problemas enfrentados em tal seara, conforme apontados na introdução desta tese.

Também temos como pressuposto que a produção artesanal do queijo de leite cru enceta determinada sociabilidade e organiza relações econômicas, sociais e culturais de forma diferenciada em relação à grande empresa agrícola brasileira dos séculos XVIII e XIX, como descrita por Furtado (2006) e Franco (2010). A observação dos hábitos alimentares de determinado povo auxilia a estabelecer grandes critérios de sua vida

material e testemunha “o seu estatuto social, a civilização e a cultura que o rodeiam.” (BRAUDEL, 2005, p. 89). Assim, buscaremos marcar neste capítulo os momentos de nossa História recente que exigem maior atenção com relação à caracterização dessa produção e da forma de sua regulação (ou não) pelo Estado no período. Portanto, como propõe Bercovici (2011), as dimensões histórica, social, econômica e política serão utilizadas para determinarmos os pontos de inflexão de nossa História que permitam extrair elementos que auxiliem no melhor entendimento das questões que estão por trás da forma jurídica materializada pelo RIISPOA.

Parece-nos que a discussão atual em torno da regulação da produção artesanal no Brasil carece, em parte, de alguma historicidade que consiga extrair da formação econômica e social brasileiras os elementos que caracterizam o embate em torno dos produtos industrializados e artesanais. Essas questões permeiam desde a própria conceituação ou caracterização de um produto como artesanal e tocam temas como o reconhecimento – e conseqüente proteção ou fomento – de determinados métodos de se produzir alimento que diferem daqueles comumente regulados pela legislação agroindustrial e sanitária no Brasil, caracterizados como saberes tradicionais.

Assim, o estranhamento que se dá entre o conteúdo da norma (regulação industrial e sanitária) com o objeto da sua regulação (o queijo artesanal de leite cru) pode ter tido origem justamente na ausência de reconhecimento desse tipo de produção (artesanal) e de um dos insumos por ele utilizados (o leite cru) como elementos do processo produtivo e comercial da economia brasileira ao longo dos séculos XIX e XX.¹⁸

Como será explorado no capítulo seguinte, se observa da leitura do RIISPOA, de 1952, que a regulação da produção de alimentos de origem animal desenhada no Brasil se encaixa naquele momento histórico, vinculado ao ciclo nacional-desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 1996), que, entre outros aspectos, privilegia o processo de industrialização do Brasil tanto quanto vetor do abastecimento das cidades como também por ser o meio indicado ao controle dos riscos sanitários de um país que, menos de 50 anos antes, vivia predominantemente na zona rural e em precárias condições de higiene. Esse

¹⁸ Vale destacar a diferenciação entre a forma de organização da produção de alimentos entre Brasil e Europa: como a forma de organização social da produção da terra na Europa está há muito mais tempo organizada em torno da pequena propriedade rural como célula produtiva (e exportadora) daquela cultura (o queijo, o vinho), o ordenamento jurídico se ocupa da questão há muito mais tempo e com outro enfoque, pois a funcionalidade da terra ocupa a centralidade da política agrícola por parte do Estado Europeu. No Brasil, o produto do pequeno produtor como elemento da organização desta produção e de sua relação como objeto do mercado é algo muito mais recente – e ainda enormemente negligenciado.

estranhamento entre dois tipos de produção de alimentos – de um lado a industrial pasteurizada, de outro a artesanal de leite cru – fez nascer uma clivagem de tratamento na forma de se regular a produção de alimento no Brasil.

Como aconteceu em outros países, a impossibilidade de convivência entre produtos com características produtivas diferentes dentro do mesmo mercado consumidor trouxe problemas para a própria forma de organização da regulação pelo Estado. A escolha brasileira por generalizar o controle sanitário e industrial para *toda* produção de queijos teve como consequência a lenta e silenciosa aniquilação de determinadas expressões culturais que não se encaixam nos sentidos do desenvolvimento desenhados nas décadas de 1930 a 1960.

Para entender as consequências que esse modelo de desenvolvimento trouxe à produção artesanal do queijo de leite cru, bem como buscar formas jurídicas que viabilizem essa forma de se produzir e comercializar alimentos, o instrumental proporcionado pelo Direito Econômico pode fornecer uma visão complementar àquilo que tem sido, recentemente, alvo de discussão em torno da questão. Ao recorrermos à formação histórica, econômica, social e cultural do período recortado neste capítulo, buscaremos extrair os elementos que conformaram as formas jurídicas constantes do RIISPOA, com vistas a esmiuçar os sentidos incutidos nessa regulação, identificar os setores privilegiados e as possíveis razões que levaram a tais escolhas.

2.1 BREVE HISTÓRIA DA PRODUÇÃO QUEIJEIRA NO MUNDO

Marcos Mergarejo Netto (2014, p. 27) destaca que, por ser um dos alimentos mais antigos da civilização, é difícil precisar quando e onde teve início a produção de queijo, indicando como provável que esse nascimento esteja relacionado ao período em que se iniciou a domesticação de cabras, ovelhas e vacas. São diversas as histórias que apontam para a lenda de que algum pastor teria observado que o leite azedado se separava entre soro e coalhada, sendo que esta, escorrida, moldada e seca, servia de alimento nutritivo, de fácil transporte e manuseio. A descoberta do queijo também teria decorrido, conforme relatos de Netto (2014) e Dias (2010) de um processo de observação de outro acidente natural, oriundo da estocagem acidental do leite por viajantes em recipientes

feitos do estômago de algum mamífero, cujo contato fez com que sua quimosina (o coalho natural) operasse a transformação do leite em coalhada e soro.

De acordo com João Castanho Dias (2010, p. 11-25), os primeiros indícios da produção de queijo se deram de forma um tanto quanto errática, cerca de seis mil anos antes de Cristo, quando os povos que viviam na Mesopotâmia, região do nascimento da agricultura, notaram que o leite de cabra ou de cordeiro coagulava quando guardado num odre feito com o estômago de vitelo, gerando uma massa branca seca e de sabor agradável. Essa forma de armazenar o leite e suas proteínas por um maior intervalo de tempo, suportando intempéries climáticas, fez com que o queijo se espraiasse com rapidez como alimento das tropas até a Idade Média. Os registros da produção do queijo de leite cru remontam à Roma antiga, onde o escritor especialista em temas agrícolas Lucius Moderatus, conhecido como Columella, narrava à sociedade romana que o leite fresco a ser empregado na manufatura do queijo poderia ser coalhado com enzimas retiradas dos estômagos dos animais (DIAS, 2010, p. 25).

O processo de elaboração do queijo ganhou notoriedade e importância na história da alimentação especialmente por ter como efeito concentrar e conservar os componentes mais importantes do leite, particularmente a proteína – elemento essencial à nutrição humana. Netto (2014, p. 28-9) indica não haver evidências conclusivas sobre onde e quando a produção de queijos teve origem – podendo inclusive ter ocorrido simultaneamente em diferentes locais do globo, existindo registros desde 6500-5000 a.C., quando já se apontava a existência da ordenha de gado.

Durante o período que antecedeu a era cristã, é notório que a domesticação de plantas e animais, seguida pelo desenvolvimento de técnicas agrícolas, tornaram-se grandes responsáveis pelo processo de fixação das pessoas na terra, liberando-as para outras atividades que não a constante busca por alimento, típica do nomadismo, fato que tornou possível à humanidade controlar seu próprio abastecimento alimentar. Como consequência, o animal passou a ter uma função diferente no processo alimentar, visto que deixou de ser simples objeto de caça para ser domesticado, tarefa que envolve relacionamento mais longo com o animal e a realização de atividades mais complexas, tais como os cuidados com sua reprodução, criação, alimentação, tosa, procriação e alimentação das crias:

O pastoreio e a lavoura evitavam a incerteza da caça, propiciando, então, carne, leite, manteiga, coalhada, queijo, lã e cereais. Isto permitiu que o

homem tivesse tempo, um tempo de folga, quando passou a desenvolver seus dons artísticos e senso estético, demonstrados pelos inúmeros desenhos descobertos em cavernas calcárias em todo o mundo, representando animais, objetos e cenas, sendo executados com grande maestria. Rebelo (1983, p. 11) assinala que, após domesticar os animais, o homem percebeu que o leite com que alimentavam seus filhotes, também poderia constituir ‘um recurso de primeira qualidade e de fácil aquisição, passando mesmo a atribuir-lhe propriedades sagradas como o atestam baixos relevos e desenhos murais, que remontam a quatro ou cinco mil anos antes de Cristo’. (NETTO, 2014, p. 30)

Netto (2014, p. 35-9) indica que a relação com os animais domesticados tornou as atividades do homem mais complexas, ao mesmo tempo que potencializou a utilidade desses animais para a vida humana, seja pelos usos que passaram a ser feitos a partir da tração animal na agricultura, por exemplo, como também pela quantidade de insumos que o gado passou a oferecer, com sua carne, leite, couro, estrume, ajuda no trabalho agrícola pesado e no transporte.

Tendo em conta que o leite é altamente perecível, ainda mais em tempos em que a humanidade ainda não conhecia a eletricidade e outros processos de controle térmico que não o uso do sal e especiarias, a produção de queijos tornou permitiu que se tornasse factível a preservação da proteína e dos elementos nutritivos do leite por intervalos de tempo muito maiores, podendo, por conseguinte, ser transportados em viagens a lugares remotos (EPAMIG, 1989, p. 14).

Até os séculos III e II a.C., Netto (2014, p. 37) indica que o cultivo da vaca e a produção do queijo generalizou-se por toda Europa, inclusive entre os mais pobres, facilitada pela abundância de pastagens e subsistência da criação da vaca e da cabra. Observamos que as referências literárias ao queijo trazidas pelo autor para exemplificar a importância cultural do queijo para a humanidade durante a pré-história e a antiguidade costumam ligar a fabricação e consumo de queijo a costumes das elites, como uma iguaria reservada a rituais, banquetes e celebrações religiosas¹⁹.

Na Antiguidade, “o queijo torna-se, então, um alimento diário; e sua produção, uma arte, dadas as condições de fabrico ao longo dos milênios, não muito diferente do que

¹⁹ O autor faz extensa referência à representação do queijo em pinturas rupestres de cinco a seis mil anos a.C. em cavernas da atual Líbia; em túmulos sumérios e egípcios de 2000 a.C., em que há relatos de faraós enterrados com colares de queijos; textos bíblicos (Gênesis 18, 6:8; 1 Samuel 17, 17:19; 2 Samuel 17, 27:29); referências ao seu uso na cultura persa; passagens da *Ilíada* e *Odisseia*, de Homero; observações de Aristóteles na *História dos Animais*, entre outras referências (NETTO, 2014, p. 29-53).

é feito hoje”, constatação da qual o autor depreende que “a origem das técnicas artesanais de fabrico dos queijos somente poderia ser concedida ao homem pré-histórico, incógnito e sem qualquer nacionalidade” (NETTO, 2014, p. 44).

Citando La Blanche (1954, *apud* NETTO, 2014, 44), a facilidade de pastagens e de subsistência da criação de vacas e cabras tornou a propriedade desses animais acessível, inclusive, aos mais pobres, generalizando o uso do leite e a produção caseira do queijo por toda a Europa – sem geração de excedentes, ou seja, o consumo do leite e a produção do queijo voltavam-se com muito esforço ao sustento do núcleo familiar. Esse processo doméstico de produção foi superado entre os séculos III e II a.C., tendo havido “uma passagem da agricultura centrada em autoconsumo familiar e na pequena propriedade camponesa ao trabalho nas fazendas com cultivo intensivo e especializado ou nos latifúndios com policultura”, conforme Schiavone (2005, *apud* NETTO, 2014, p. 44).

São dessa época os relatos da presença cotidiana do queijo na vida das famílias romanas e francesas, o que denota que da cultura do queijo (e de suas diferentes formas de produção) subsiste há séculos na história europeia. Para o recorte estabelecido nesta tese, entendemos ser importante situar historicamente a cultura do queijo na vida europeia, com mais de 2500 anos, justamente para localizar a distância que a separa da cultura do queijo nas Américas, bem mais recente, com cerca de 300 anos. A breve identificação dessas características históricas e culturais, com sua variedade de tipos, métodos e locais de fabricação, além de sua inserção na culinária, permitem estabelecer a distância entre as diferentes realidades do Velho e do Novo Mundo.

A pesquisa de Netto (2014, p. 47) percorre uma série de autores romanos que, desde I a.C., dedicam-se ao estudo dos diferentes tipos de queijo em função de sua origem, seu local de produção. Granham destaque Marcus Terentius Varro (116-27 a.C.) e Lucius Junius Moderatus Columella (4-70 d.C.), escritores que se prestaram a “registrar o mundo agrário e, particularmente, a descrição do fabrico do queijo e das propriedades do leite”. Varro “contribuiu com normas para coagulação do leite, descrevendo os coalhos de origem animal e vegetal” e Columella²⁰ “relatou como se fabricava o queijo, escrevendo sobre coagulação, dessoramento da massa, salga e cura” (NETTO, 2014, p. 47).

²⁰ Sobre Columella, assim o descrevem Battistotti *et al* (1985, p. 12): “Homem prático e determinado deixou em sua obra *De rustica* em tratado conciso sobre a arte de fazer queijo, no qual ensina o máximo de conhecimentos práticos. Columella fala sobre a coalhada sugerindo o emprego de coalho de cordeiro ou de cabrito sem expressar preferência. (...) Columella enfrenta depois o assunto da elaboração, e é absolutamente

Durante a Idade Média, Netto (2014, p. 57) destaca a influência do império carolíngio e de Carlos Magno no impulsionamento da produção de queijos, sendo o período em que ocorre o início da produção de boa parte dos queijos europeus hoje conhecidos, como o *brie* (séculos VI ou VII), *roquefort* (século X), *emmental* (século XII), parmesão e gorgonzola (desde o século I). Há grande influência das escolas monásticas na diversificação da produção:

Engelmann; Holler (2008) afirmam que no período entre os séculos XI e XIV, os mosteiros tornaram-se os grandes centros produtores de queijos, provavelmente pela disponibilidade e condições adequadas, que permitiu, principalmente, o aperfeiçoamento da ciência e da arte queijeira, inclusive com a utilização de novos utensílios, como os novos moldes de cobre, em substituição àqueles de pedra ou barro. Na França, a tradição em produzir queijos permitiu que as cavernas calcárias fossem preservadas com a finalidade de maturar a produção de queijos roquefort, o mofo azul mais famoso do mundo. Esses queijos são maturados em caves existentes na região de Causses de l'Aveyron, França. As caves, exclusivas para a maturação do roquefort, atualmente, possuem todo um sistema de racionalização para atender aos produtores do famoso queijo. Sem dúvida, o queijo tornou-se um importante objeto de comércio e moeda de troca, servindo inclusive para pagar dízimo aos mosteiros. (...) no século XIV, quando começou a florescer o comércio internacional, os queijos duros constituíam a mercadoria de maior interesse, provavelmente pela durabilidade proporcionada pela sua maturação (NETTO, 2014, P. 58).

É nesse período que o comércio europeu de queijo começa a tomar força, ultrapassando o nível local de produção e circulação de alimentos para atingir todo o continente. Esse período é narrado, seja por Baschet (2006) ou por Braudel (1983), como um momento de destaque ao papel dos mercados regulares – realizados em aldeais, nos antepátios dos mosteiros, que funcionavam como pontos de encontro em formatos de

original porque é o primeiro que descreve detalhadamente o modo de manipular o leite e é também o primeiro que faz alusão a influência da temperatura do leite e do ambiente como elementos de particular importância: ‘o balde de ordenhar, quando está cheio, deve ser mantido a uma temperatura morna, mas não há que levá-lo ao fogo, como disse alguém, mas próximo do fogo e, nada mais, coalhado o leite, derramá-lo em cestos de junco ou cestas de vime, ou em moldes, porque é importante deixar escorrer o soro desde o primeiro momento e separar a massa coalhada. Por isso os camponeses não esperam que escorra pouco a pouco, sendo que, tão logo a coalhada tenha adquirido uma certa consistência, lhe põem em cima pesos que fazem com que saia todo o soro; depois, retiram-na do molde ou dos cestos, colocam-na em lugares escuros e frescos para que transpire toda umidade ácida. Quando está endurecido quase por completo, pressiona-se sobre ela com força, para compactá-lo e de novo polvilha-se o sal fino, compactando-o por meio dos pesos sobre ela colocados. Dias depois lava-se com água doce e coloca-se em lugar sombrio sobre estantes feitas com este fim, dispondo-os de modo que uma peça não toque a outra, deixando-as secar moderadamente. Para que se mantenham tenras, empilham-se as peças em lugares fechados e não expostos ao vento, sobre diversas mesas. Assim, não ficam cheios de olhaduras, nem salgadas, nem secas; desses defeitos, o primeiro será verificar se o queijo foi pouco prensado, o segundo se foi demasiadamente salgado, o terceiro se foi exposto ao sol.’”

feiras. Braudel (1983, p. 425) destaca que “as praças mercantis são motores decisivos da vida econômica, pois quebram a hostilidade do espaço e lançam as grandes circulações”.

É no final da Idade Média que se registra o primeiro tratado sobre o queijo, o *Summa Lacticiniorum*, de Pantaleão, no qual é possível perceber que o tratamento do alimento feito à época possui raízes muito próximas às discussões atuais, pois abrange questões relacionadas a seus insumos, à forma de sua produção, às diferenças entre os produtos – oriundas de sua dureza, viscosidade, cor, tipo de leite utilizado etc. –, para ao final abordar as propriedades terapêuticas dos diferentes tipos de queijos (BATTISTOTTI *et al*, 1985, p. 16).

Por ser um alimento cujo fabrico atravessou inclusive modos de produção pré-capitalistas, devemos buscar compreender também como sua produção se conformou, inclusive, à evolução de nossa história econômica²¹. Nesse sentido, ainda que não seja objetivo central neste trabalho, é importante compreender a forma pela qual a produção de queijo se insere na organização do capitalismo enquanto modo de produção, no Ocidente, para servir de base para as análises que nos propusemos a desenvolver.

²¹ Para os fins desta tese, utilizaremos o trabalho de Hunt; Lautzenheiser (2011, p. 3-4, tradução nossa) que definem sistema econômico de acordo com “o modo de produção no qual aquele determinado sistema está baseado. O modo de produção, por sua vez, é definido pelas forças de produção e as relações sociais de produção. As forças de produção constituem aquilo que seria usualmente chamado de tecnologia produtiva de uma sociedade. Isso consiste no estado corrente da produção ou do conhecimento técnico, bem como as ferramentas, complementos, máquinas e construções envolvidas naquela produção. Dentro de qualquer conjunto de forças de produção, existem determinados custos necessários que devem ser suportados com vistas a garantir a continuidade da existência do próprio sistema. Novos recursos ou insumos devem ser continuamente extraídos do meio ambiente. Máquinas, ferramentas e outros implementos de produção desgastam-se com o uso e precisam ser substituídos. Mais importante, os seres humanos que dedicam o esforço necessário para assegurar matérias-primas e transformá-las em produtos acabados devem ter níveis mínimos de comida, vestimentas, abrigo e outras necessidades que sustentem a vida em sociedade. Aqueles modos de produção que não satisfizeram esses requisitos mínimos de produção continuada desapareceram. Historicamente, diversos modos de produção satisfizeram com sucesso estes requisitos por determinado intervalo de tempo e, por conta de mudanças circunstanciais, passaram a não responder mais a estas necessidades e, conseqüentemente, foram extintos. De fato, a maioria dos modos de produção que continuaram existindo por longos intervalos de tempo produziram o suficiente não só para fazer frente aos custos necessários à sua reprodução, mas também produziram excedente social. O excedente social é definido como aquela parte que sobra da produção material da sociedade depois que os custos materiais de sua produção foram deduzidos. O desenvolvimento histórico das forças de produção resultou em um aumento contínuo da capacidade das sociedades em produzir quantidades cada vez maiores de excedente social. Nesta evolução histórica, as sociedades geralmente dividiram-se em dois grupos: a grande maioria das pessoas labutou para produzir o rendimento necessário para sustentar e perpetuar o modo de produção como também o excedente social, enquanto uma pequena minoria se apropriou e controlou esse excedente. Desta forma, as relações sociais de produção são definidas a partir das interações destes dois grupos. Um modo de produção, assim, equivale a dizer que a somatória entre a tecnologia produtiva (as forças de produção) e os arranjos sociais pelos quais uma classe usa destes instrumentos para produzir e gerar excedente, enquanto que a outra classe se apropria de grande parte (ou a totalidade) do excedente (as relações sociais de produção).”

Hunt e Lautzenheiser (2011, p. 19) reconstróem a história do pensamento econômico e remontam o lento e violento processo de formação do sistema capitalista, iniciado com as quatro mais importantes fontes que permitiram a acumulação primitiva de capital, quais sejam: o rápido crescimento do comércio; a geração de excedente pelo processo industrial; o movimento de cercamento e a grande inflação dos preços – todos ocorridos a partir do início do século XVI.

A produção e o comércio de queijos se relacionam com a história econômica desde o enclausuramento experimentado no início do feudalismo, como com a expansão territorial vista na Idade Moderna. Em todos esses períodos, a cultura do queijo é um dos elementos da lenta mudança de hábitos alimentares narrada por Fernand Braudel (2005, p. 161-236) entre os séculos XV e XVIII. Nesse contexto, foi o imperialismo europeu, como elemento da expansão capitalista, que permitiu a disseminação lenta e contínua da cultura do queijo por todo mundo. Em consonância, Marcos Mergarejo Netto (2014, p. 61-2) menciona que:

[...] as grandes navegações propiciaram uma era de descobrimentos que permitiram a expansão comercial por toda a Europa e favoreceram o intercâmbio alimentar com o Novo Mundo e com o Extremo Oriente. Daí sua notável repercussão nos hábitos alimentares de uns e outros. Hodgett (1975, p. 228) revela que em geral a dieta do camponês europeu em fins do século XIV e no século XV, notadamente na Inglaterra, continha menos pão, mas era generosa com ervilha, feijão, manteiga, queijo e carne. Tal fato, a despeito de alguns fracassos e na lentidão do progresso da agricultura, assegurava mais comida no prato, conseqüentemente, um melhor padrão de vida para uma proporção maior da população naquele período. Mazoyer; Orudart (2010, p. 46) também salientam que houve um substancial enriquecimento para os sistemas agrários europeus, com as novas plantas provenientes da América, notadamente a batata e o milho. Simultaneamente, estendia as novas espécies para as demais colônias de povoamento, nas regiões temperadas das Américas, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia.

Da mesma forma que esses novos alimentos foram introduzidos na dieta europeia, explica Netto (2014, p. 62), o caminho inverso aconteceu, sendo o queijo um dos produtos mais propagados, devido ao seu modo de conservação e facilidade de transporte – motivo pelo qual, inclusive, era uma opção interessante para os marujos. Por conta disso, os séculos XV a XVIII são fundamentais também para explicar o processo de introjeção da manufatura e consumo do queijo na vida das colônias, séculos mais tarde:

[...] a manufatura do queijo, vinda de povos tão antigos, entrou a fazer parte da atividade de outros povos, *pari passu* com a marcha da

civilização universal. Chegado à Espanha, o *queso* alcançou a América e, de Portugal, veio para o Brasil, inicialmente via Cabo Verde, à Capitania de São Vicente, graças a Martim Affonso, o introdutor de vacas e da cana de açúcar no Brasil (NETTO, 2014, p. 62-3).

A especialização e regulação da produção de alimentos também foi objeto de preocupação dos Estados nacionais em formação da época. Hunt e Lautzenheiser (2011, p. 22) lembram que, na França, o regime de Luís XIV codificou, centralizou e ampliou os guias de controle anteriormente pulverizados, de forma que:

Specific techniques of production were made mandatory, and extensive quality control measures were enacted, with inspectors appointed in Paris charged with enforcing these laws at the local level. Jean-Baptiste Colbert, Louis XIV's famous minister and economic adviser, was responsible for the establishment of extensive and minute regulations. In the textile industry, for example, the width of a piece of cloth and the precise number of threads contained within it were rigidly specified by the government.

Também é nesse período que a designação da origem do queijo começa a ter importância como elemento distintivo para o comércio do produto, conforme alguns registros, havendo indícios de que este tenha sido o primórdio da utilização da indicação geográfica dos produtos alimentares como forma de proteção dessa cultura (Cf. BRAUDEL, 2005, p. 186 e ss).

A partir do século XV, a função do queijo dentro da estrutura alimentar humana passou por algum grau de sofisticação, ou de especialização, pois ele deixa de ser *apenas* um alimento barato, de fácil elaboração e grande versatilidade para armazenamento de proteína e se torna *também* reconhecido por seu local de origem e suas propriedades organolépticas²², o que efetivamente inaugura a diferenciação do produto de acordo com a região ou método de produção. Ou seja, o queijo passa a ser tanto um alimento capaz de garantir abastecimento proteico barato às camadas mais pobres da população, como começa a se diferenciar a partir de características sensoriais específicas – que reúnem métodos produtivos, condições geográficas e climáticas locais que tornam o produto único, impossível de ser reproduzido em outras regiões (ROSENAU, 1912).

Posteriormente, como já mencionado, o século XVIII é marcado por uma intensa revolução alimentar que alterou significativamente a geografia do mundo, iniciada

²² “Organoléptico: diz-se das propriedades dos corpos ou substâncias que impressionam os sentidos e o organismo”. *Novo Dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 1005.

pelas plantas de cultivo que “não param de viajar e de alterar a vida dos homens”, intensificada após a “descoberta” da América e a intensa troca que se estabelece entre o Velho Mundo e Novo Mundo, com a vinda para o território americano do arroz, do trigo, da cana-de-açúcar, do cafezeiro e da exportação do milho, de feijão, da mandioca, do tabaco (BRAUDEL, 2005, p. 144).

Outro fator que marca essa revolução alimentar identificada por Braudel (2005) é a busca por hábitos alimentares domésticos que os europeus fazem quando estão fora de suas casas e de seus costumes. Segundo o autor:

Os europeus dão-nos, a este respeito, os melhores exemplos, monótonos, insistentes, mas sempre reveladores destas fronteiras alimentares difíceis de transpor. Sabemos que, nos países que se abrem à sua curiosidade ou à sua exploração, eles nunca renunciam aos seus hábitos: o vinho, o álcool, a carne, o presunto que, vindo da Europa e até roído pelos vermes, é vendido nas Índias a preço de ouro... Quanto ao pão, fazem tudo para tê-lo. Fidelidade *oblige!* Gemelli Careri, na China, arranjava trigo, mandava fazer biscoitos ou bolachas ‘quando faltava o biscoito porque o arroz estufado a seco, como é servido nesta região, sem tempero nenhum, não se acomodava no meu estômago...’. No istmo do Panamá, onde não cresce o trigo, a farinha ia da Europa, ‘não podia ser barata’, e o pão era portanto um luxo (BRAUDEL, 2005, p. 151).

Naquele século, o consumo de carne pelo mundo ainda era algo escasso (BRAUDEL, 2005, p. 174-8), reservado ao *luxo* e às elites, já o queijo, por sua vez, enquanto fonte proteica, é registrado como um alimento que permeia mais facilmente os hábitos de todas as faixas de renda. É a partir desse período que a construção de um “*savoir-vivre* que se instala lentamente” atinge plenamente a Europa (BRAUDEL, 2005, p. 182), que tem no leite e seus derivados os alimentos cotidianos:

A Paris, os queijos chegam de Brie, da Normandia (os *angelots* da região de Bray, os *livarots*, os *pont-l'évêque*...), do Auverge, da Touraine, da Picardia, e compra-se sobretudo nos regateiros, esses vendedores de tudo a varejo ligados aos conventos e campos próximos: o queijo de Montreuil e de Vincennes é entregue ‘coalhado e escorrido de fresco em cestinhos feitos de vime ou de junco’, os *jonchées*. No Mediterrâneo, os queijos sardos, *cacio cavalo* ou *salso*, chegam a toda a parte, a Nápoles e a Roma, Livorno, Marselha ou Barcelona; são exportados de Cagliari aos barcos inteiros e vendem-se a melhor preço até do que os queijos da Holanda que, no século XVIII, acabam de invadir os mercados da Europa e do mundo inteiro. Já em 1572 milhares de queijos holandeses chegavam de contrabando à América espanhola. Em Veneza, vendem-se queijos da Dalmácia e as enormes rodela de queijo de Candia. Em Marselha, em 1543, consomem-se, entre outros, queijos do Auverge. São tão abundantes nesta última província que, até o século da Grande Cartuxa,

no Delfinado, passava por excelente e empregava-se em *fondues* na França já antes do século XVIII. Por volta de 1750, a França importa 30 mil quintais de gruyère por ano [cerca de 1800 toneladas]. (...) O queijo, proteína barata, é um dos grandes alimentos populares da Europa e viva saudade para qualquer europeu obrigado a viver longe sem possibilidades de obtê-lo. Por volta de 1698, há camponeses na França que ganham fortunas levando queijos para os exércitos que combatem na Itália e na Alemanha. Todavia, e particularmente na França, o queijo só lentamente atingiu sua reputação culinária, a sua “nobreza” (BRAUDEL, 2005, p. 186-7).

O reconhecimento do queijo como elemento da cultura europeia já está presente desde o início do século XVIII, conforme anedoticamente narra Braudel (2005, p. 187) ao descrever que o cardeal Dubois, quando estava na embaixada francesa em Londres, em 1718, escreve ao seu sobrinho para pedir que lhe mande “três dúzias de queijos de *Pont-l'Évêque*, outros tantos *marolles* e *bries* – mais uma peruca”. O pequeno conto revela que, desde aqueles tempos, “as qualidades de queijo têm já os seus fiéis e os seus apreciadores” (BRAUDEL, 2005, p. 187)

Paralelamente, Netto (2014, p. 71) aponta que na Europa do século XVIII ganham força as investigações científicas sobre os componentes do queijo e sua matéria-prima, que se impulsionam verdadeiramente a partir do século XIX, com a passagem da produção artesanal para a industrial. Essa passagem merece nossa atenção pela combinação de três fatores essenciais à expansão da produção queijeira: (i) a descoberta do processo de pasteurização, feito por Pasteur em 1864; (ii) a melhoria industrial dos insumos para a produção de queijo; e (iii) a revolução dos transportes. Cada qual, como fruto da revolução industrial, contribuiu significativamente para a expansão da produção e do consumo de queijo no mundo. É sobre esses fatores que nos debruçaremos a partir de agora.

2.2.1. A descoberta da pasteurização em 1864

O primeiro fator que marca a passagem da produção artesanal para a industrial é a descoberta do processo de pasteurização por Louis Pasteur em 1864, que contribuiu para dar velocidade e escala ao fabrico industrial do queijo. Por meio do empirismo, ao estudar doenças provocadas no vinho e na cerveja, Pasteur descobriu que a combinação do binômio *tempo x temperatura* poderia diminuir significativamente o número de microrganismos presentes naquele meio, ao aquecer em altas temperaturas e depois resfria-

los rapidamente. Rosenau (1912, p. 187) lembra que o processo de Pasteur teve de ser adaptado anos mais tarde por Soxhlet, um químico alemão, que se preocupou em tornar seguro o uso do leite de vaca para a alimentação infantil e foi o primeiro a sistematizar um método de pasteurização e higienização para a produção de leite.

Resumidamente, a pasteurização é o método mais “simples, barato, efetivo e menos censurável de se destruir os germes perigosos do leite” (ROSENAU, 1912, p. 185), motivo pelo qual ele se espalhou com rapidez ao longo dos séculos XIX e XX, proporcionando amplo crescimento à indústria de laticínios, que anteriormente sofria com a dificuldade de controle bacteriológico e microbiológico em sua produção, o que tornava seu alcance geográfico limitado àquilo que se costumou chamar de cadeias alimentares de curto alcance.

Ao pasteurizar o leite, tornou-se possível controlar, por um método barato e rápido, a proliferação de seus agentes patogênicos e combater doenças daí decorrentes – como, por exemplo, a tuberculose, brucelose, febre tifoide, difteria e mastite (ROSENAU, 1912; DIXON, 2000; SYLVANDER; BEINCOURT, 2004). Além disso, permitiu reduzir sensivelmente os custos da produção, fazendo do leite e de seus derivados alimentos possíveis de serem consumidos a distâncias maiores. Essa inovação no processo produtivo possibilitou também um incremento contínuo na concentração de laticínios, pois diversas das barreiras sanitárias existentes até então foram superadas pela pasteurização.

Dentro desse contexto, ainda que sejam feitas ressalvas, o processo de pasteurização passou a ser largamente defendido como o *único* capaz de manter a inocuidade e sanidade do leite e seus derivados. Milton J. Rosenau (1912), professor de medicina preventiva e de higiene de Harvard do começo do século XX, dedica um livro ao estudo da “questão do leite”, identificando-o como o eixo mais sensível de uma linha do pensamento americano voltada a o controle sanitário dos alimentos de origem animal. Nas palavras do autor:

In the beginning we must ask ourselves this pertinent query: Why do we have a milk question? Why all this fuss about milk and milk products? We do not have a bread question, a grain question, a fruit question, or a vegetable question – these substances also represent standard articles of diet. The answer is simple. We have a milk question because milk is apt to be dangerous to health. In fact, the milk question as we understand it to-day began only when it was shown that impure milk is apt to convey disease. This alone would be sufficient reason, but in addition we have several other important facts (ROSENAU, 1912, p. 2).

Rosenau (1912, p. 2) indica as demais razões pelas quais entende existir, no início do século XX, uma “questão do leite”. Primeiro, o autor aponta que a civilização ocidental se tornou dependente do leite de vaca como um artigo essencial de sua dieta, tanto para a alimentação infantil como adulta. Outra razão dada por ele refere-se à dificuldade que se tem em se obter e manuseá-lo de forma segura e satisfatória em comparação aos demais itens essenciais à dieta humana, por ser “o item mais difícil entre todas as nossas comidas para coletar, manusear, transportar e entregar de maneira satisfatoriamente fresca, limpa e segura” (Ibid., tradução nossa). Além disso, o autor assinala que o leite pereceria de forma muito mais rápida que os demais itens de nossa cadeia alimentar. Além disso, Rosenau aponta para algo que se torna regra na identificação dos problemas do leite, ao mostrar um grande problema daquela época, o consumo majoritário de leite cru:

Possibly ninety per cent of all our food is first cooked. We have recently come to realize that uncooked articles such as water, oysters, lettuce, etc., may convey infection. Cooking destroys germs. The disinfecting action to which food is subjected during cooking is one of the principal advantages of that process. Therefore, the sanitarian regards cooking as the most important hygienic safeguard that has ever been introduced by man for his protection (ROSENAU, 1912, p. 2).

Rosenau (1912, p. 3) termina seu raciocínio chamando atenção para o fato de que o leite seria provavelmente o alimento responsável pelo maior número de doenças e mortes do que todos os demais gêneros alimentícios reunidos. Mais adiante, depois de chamar atenção para as péssimas condições de higiene na produção de leite, de destacar o baixo controle sanitário dos rebanhos leiteiros nos Estados Unidos e de fazer uma análise minuciosa das possíveis doenças causadas pelo leite, o autor destaca que a pasteurização deveria ser *forçada* como uma medida de saúde pública:

Raw milk is apt to be dangerous milk. Pasteurization is our only safeguard against certain of the dangers conveyed in milk. The question now arises whether these dangers are sufficiently real or sufficiently frequent to justify all the fuss that is made about them. Is the danger from the use of the average raw market milk a serious one? Yes, it is. The numerous outbreaks of typhoid fever, scarlet fever, diphtheria, sore throat, as well as the relation of milk to tuberculosis and other infections, is sufficiently real, sufficiently frequently, and sufficiently serious to arouse sanitarians and the public to a realization of the danger. In our studies on the typhoid fever in Washington, for example, we found that the general market milk is, for the most part, old, stale, and dirty. Further, that at least 11.3 per cent of the cases of typhoid fever which

occurred during the summer of 1906 in our capital city were due to infected milk; in 1907, 9.18 per cent; and in 1908, about 10 per cent of the typhoid cases were traced to infected milk. [...]. In pasteurization we have a simple and efficient method to prevent these dangers. [...] Until the health officer can assure us that it is perfectly safe to drink the milk raw, we should pasteurize it just as we should boil drinking-water that we know is liable to contain infection (ROSENAU, 1912, p. 190-1).

A preocupação do autor se explica pelas condições sanitárias experimentadas no final do século XIX, bem como ao longo do século XX, em todo o mundo – ocidental, pelo menos. São diversos os relatos indicando as sofríveis condições de higiene experimentadas tanto no campo como nas cidades. Observamos que, concomitante ao crescente alarme sanitário, o consumo de queijos na Europa se expandiu com vigor, quintuplicando entre os períodos de 1815-1824 até 1960-64, de dois quilos anuais por pessoa para 10,6 quilos (FLANDRIN; TEUTEBERG, 1999, 73%).

Nesse cenário, é importante realizarmos uma síntese dos efeitos da descoberta de Louis Pasteur e, conseqüentemente, da emergência da regulação sanitária mundial, encabeçada principalmente pelos Estados Unidos no período pós Segunda Guerra Mundial. Assim, traçaremos os contornos e influências na regulação sanitária trazidas pelo desenvolvimento do processo de pasteurização e sua influência em todo o desenvolvimento tecnológico da produção de alimentos.

A descoberta de Pasteur decorre do empirismo acerca do processo de deterioração na produção de alimentos: “vinagre, cerveja, vinho e leite, a *flacherie* no bicho-da-seda, o antraz no gado ovino e bovino, a cólera no frango, e a raiva em animais e seres humanos” (STOKES, 2005, p. 31). Seus estudos derivaram para o entendimento de uma nova classe de fenômenos naturais, obtendo o resultado surpreendente e original de que certos microrganismos eram capazes de viver sem a presença de oxigênio. O método por ele elaborado, para eliminar a presença dos microrganismos patogênicos presentes no leite, consiste em elevar sua temperatura acima de 60° C por um determinado período, posteriormente resfriando-o de forma brusca. Este processo torna o alimento rapidamente homogêneo, livre dos microrganismos.

Na época, a produção do queijo sofria sobremaneira em seu processo tradicional de maturação, uma vez que para dar conta da crescente demanda, os laticínios tentavam reunir em um mesmo local o leite oriundo de diferentes produtores. No entanto, essa mistura tornava o processo instável e o queijo invariavelmente “azedava”. Com a

pasteurização, passou a ser possível reunir o leite de diversos locais e produtores para produzir o queijo, sem o risco de perder a produção e, mais importante, dando conta da crescente demanda por alimentos nos grandes centros.

É importante contextualizarmos a descoberta de Pasteur como parte integrante do movimento de expansão das cidades, consequência da expropriação da grande massa de homens e mulheres das terras comuns, experimentado na Europa desde o século XV, como descrito por Marx (2008, 829-830) no clássico capítulo de *O Capital*, *A chamada Acumulação Primitiva*:

Marcam época, na história da acumulação primitiva, todas as transformações que servem de alavanca à classe capitalista em formação, sobretudo aqueles deslocamentos de grandes massas humanas, súbita e violentamente privadas de seus meios de subsistência e lançadas no mercado de trabalho como levas de proletários destituídas de direitos. A expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras, constitui a base de todo o processo. A história dessa expropriação assume matizes diversos nos diferentes países, percorre várias fases em sequência diversa e em épocas diferentes.

Neste capítulo, Marx narra, a partir da Inglaterra, o processo de acumulação primitiva como um movimento histórico que se inicia com a expropriação do ser humano das terras comuns e resulta – ao longo de mais de dois séculos de violência contra camponeses e camponesas, da legislação sanguinária contra os expropriados, da formação de mercado interno para o capital industrial – na propriedade capitalista, tendência histórica da acumulação capitalista.²³

Esse processo de transformação da estrutura mundial com vistas à hegemonia do modo de produção capitalista trouxe reflexos para a organização da produção de alimentos. A importância do processo bioquímico de Pasteur se dá nesse contexto de

²³ Para entender essa passagem, vale sobremaneira a leitura do seguinte excerto: “A que se reduz, em última análise, a acumulação primitiva, a origem histórica do capital? Quando não é a transformação direta de escravos e servos em assalariados, mera mudança de forma, significa apenas a expropriação dos produtores diretos, isto é, a dissolução da propriedade privada baseada no trabalho pessoal, próprio. (...) A propriedade privada do trabalhador sobre os meios de produção serve de base à pequena indústria, e esta é uma condição necessária para desenvolver-se a produção social e a livre individualidade do trabalhador. Sem dúvida, encontramos essa pequena indústria nos sistemas de escravatura, servidão e em outras relações de dependência. Mas ela só floresce, só desenvolve todas as suas energias, só conquista a adequada forma clássica quando o trabalhador é o proprietário livre das condições de trabalho (meios e objeto de trabalho) com os quais opera, a saber, o camponês é dono da terra que cultiva, e o artesão, dos instrumentos que maneja com perícia. Esse modo de produção supõe o parcelamento da terra e dispersão dos demais meios de produção. Exclui, além da concentração desses meios, a cooperação, a divisão do trabalho dentro do mesmo processo de produção, o domínio social e o controle da natureza, o livre desenvolvimento das forças produtivas da sociedade” (MARX, 2008, p. 874-5).

expansão populacional em todo o globo, crescentemente expropriada da terra e concentrando-se nos centros urbanos, que fez crescer significativamente a demanda pela produção de alimentos. No Rio de Janeiro, por exemplo, a pressão para alterar o modo de vida na nova cidade e a necessidade de adequação aos *novos tempos* tiveram como consequência forte resistência da população, exemplificada pela Revolta da Vacina, em 1904, reação dos moradores à Lei da Vacina Obrigatória, proposta pelo sanitarista Oswaldo Cruz dentro do projeto de modernização do Rio de Janeiro e adequação da cidade ao recebimento de embarcações estrangeiras.

No entanto, a partir da expansão populacional e sua concentração nos grandes centros urbanos do planeta, a produção artesanal de alimentos, que sobreviveu e cunhou sua cultura ao longo de milênios, passa a não dar mais conta da demanda. O queijo pasteurizado surge vinculado à estrutura de produção industrial, processo que ganha mais relevo em especial a partir do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano e o surgimento da empresa capitalista, como destaca Arrighi (1996, p. 248):

A integração dos processos de produção em massa com os de distribuição em massa numa só organização deu origem a um novo tipo de empresa capitalista. Havendo internalizado toda uma sequência de subprocessos de produção e de troca, desde a obtenção dos insumos primários até a entrega de produtos finais, esse novo tipo de empresa capitalista ficou em condições de submeter os custos, riscos e incertezas da movimentação de mercadorias, através dessa sequência, à lógica racionalizadora da ação administrativa e do planejamento empresarial a longo prazo.

O modo de produção capitalista e a expansão de sua indústria moderna encontrou guarida em (como também forjou) uma regulação estatal que induziu e promoveu esse modelo em detrimento de outras formas de organização socioeconômicas, homogeneizando o sentido da regulação e preterindo outros modelos produtivos até então existentes. Este movimento fica mais claro a partir da confluência de três grandes eventos do século XX, que são a Crise de 1929, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. Durante um curto intervalo de tempo,

[...] a posição estatal de simples árbitro do respeito às regras do jogo econômico não tinha mais razão de ser, desde o momento em que os diferentes protagonistas deixavam de jogar. A se porfiar no otimismo *laissez faire*, ter-se-ia na prática um *laissez ne pas faire*. Incumbia a alguém reimpulsionar a máquina econômica paralisada, e este alguém só poderia ser o Estado (COMPARATO, 1978, p. 457).

A instabilidade mundial, principalmente em razão das economias de guerra, aumenta a pressão sobre a produção de alimentos e o Estado passa a fomentar a criação de grandes empresas que consigam responder aos esforços bélicos. Na indústria do leite, por exemplo, ocorre o mesmo movimento, com grandes laticínios passando a absorver imensas quantidades de insumos de pequenos produtores, o que foi possível somente por conta do processo de pasteurização, visando à produção em larga escala e ao atendimento das demandas energéticas dos soldados e da população em geral. A tecnologia desenvolvida por Pasteur torna-se, então, vital para a expansão da produção mundial de alimentos como o leite e o queijo, pois ao tornar o insumo (leite) homogêneo e livre de qualquer elemento patogênico, a pasteurização passa a ser exigida como etapa essencial para a produção de derivados (no caso, o queijo).

2.2.2. A melhoria industrial dos insumos para a produção de queijo e a revolução dos transportes

O segundo fator essencial à expansão da produção queijeira, apontado por Netto (2014, p. 71), é o incremento das investigações científicas sobre os seus componentes e sua matéria prima, aliado a uma melhor organização do seu processo produtivo e ao trabalho associativo e cooperativo que começa a ser observado entre os produtores de leite, com vistas à criação de sistemas produtivos mais integrados e orientados ao mercado consumidor crescente. O incremento das técnicas proporciona um ambiente industrial para a produção de queijos capaz de conseguir coalho de melhor qualidade a partir de cultivos laboratoriais, bem como fermentos e espessantes para o leite.

O terceiro fator, a revolução dos transportes, possibilitou avanços no domínio do tempo e do espaço, que permitiram que determinadas culturas alimentares, como o queijo, experimentassem expansões maiores de seus mercados e a sua aproximação de povos antes distantes, de maneira semelhante à miscigenação de grãos que Braudel (2005) apontou ter ocorrido ao longo do século XVI. Hunt e Lautzenheiser (2011, p. 11) destacam que a propagação do comércio a longas distâncias foi a força mais importante para a desintegração do feudalismo medieval. No entanto, essa força do comércio não é um fator isolado, vinculado ao incremento do contato com o mundo árabe, por exemplo, mas está diretamente relacionado e suportado pela evolução econômica interna da Europa.

Em relação ao crescimento agrícola, fruto das transformações tecnológicas que levaram ao incremento produtivo e geração de excedente de produção, permitiu o abastecimento tanto do mercado interno quanto a criação de novas rotas para mercados internacionais. As melhorias na geração de energia e de transporte significaram que era possível e lucrativo concentrar o comércio e as indústrias de manufaturas nas cidades, produzir em escalas maiores e vender bens de forma generalizada em mercados de longa distância. Sendo assim, o desenvolvimento básico dos insumos agrícolas e industriais foram pré-requisitos necessários para o crescimento do comércio, que, então, encorajaram para a expansão das cidades e suas indústrias nascentes.

Massimo Montanari (2006, p. 19) explica que as ações visando à superação de limites espaciais e temporais são aparentes desde o período medieval, com a expansão comercial, ganhando evidência na medida em que as viagens tornavam-se cada vez mais frequentes em todo o mundo, a partir do século XVI. Segundo o autor:

The decisive step forward comes during the nineteenth and twentieth centuries thanks to the revolution in transportation, linked to industrialization. Transportation allowed the problems of food supply to be resolved elsewhere, thereby diminishing the previously determining factors of produce diversification and preservation, or at least joining these to other, more significant burdens. The relationship of men to space, after all, has now radically changed, having expanded until it exploded into the logic of the “global village.” Today, in the industrialized countries, one can find fresh produce at any time of the year, using the total world system as one production and distribution zone. This constitutes a true revolution, if we refer to the new planetary dimension of the food economy and to the breadth of the social structures involved. (...). On a cultural level, however, this revolution is only apparent: the needs and desires that the revolution satisfied were old needs and desires, though once fulfilled within more limited spaces and for fewer consumers (MONTANARI, 2006, p. 19-20).

Assim, notamos que a história da produção de queijo na Europa conseguiu acompanhar a evolução do capitalismo ao longo dos séculos, diversificando-se. Nesse caminho, aproveitou-se, inclusive, da criação de conceitos jurídicos que lhe são caros atualmente para identificar os modos tradicionais de sua produção, concatenados em torno dos conceitos de *terroir* e do *savoir-faire*, com vistas a preservar identidades locais de produção. Ao longo do tempo, essa preservação (e valorização) dos traços culturais agregaram valor e tornaram únicas variedades como queijos de Denominação de Origem Controlada. A produção de queijo do centro do sistema capitalista soube se beneficiar do

progresso científico e das formas jurídicas que o acompanharam para superar os desafios que a vida material impunha à sua expansão.

O lento processo histórico de formação do capitalismo, em substituição ao feudalismo na Europa, já foi objetivo de amplos estudos da ciência econômica. Para os fins aqui pretendidos, vale citar passagem de Hunt e Lautzenheiser (2011) sobre a importância das feiras e rotas comerciais para a expansão do comércio de longa distância da Europa ocidental e, conseqüentemente, como eixo fundamental à aceleração da dissolução do feudalismo enquanto sistema, auxiliando inclusive o estabelecimento de diversas fundações institucionais do capitalismo:

By the fifteenth century, the fairs were being replaced by commercial cities where year-round markets thrived. The trade and commerce in these cities were incompatible with restrictive feudal customs and traditions. Generally the cities were successful in gaining independence from church and feudal lords. Within these commercial centers there arose complex systems of currency exchange, debt-clearing, and credit facilities, and modern business instruments like bills of exchange came into widespread use. New systems of commercial law developed. Unlike the system of paternalistic adjudication based on custom and tradition that prevailed in the manor, commercial law was fixed by precise code. Hence, it became the basis of the modern capitalist law of contracts, negotiable instruments, agency sales, and auctions. In the manorial handicraft industry, the producer (the master craftsman) was also the seller. The industries that burgeoned in the new cities, however, were primarily export industries in which the producer was distant from the final buyer. Craftsmen sold their goods wholesale to merchants, who in turn transported and resold them. Another important difference was that the manorial craftsman was also generally a farmer. The new city craftsman gave up farming to devote himself to his craft, with which he obtained a monetary income that could be used to satisfy other individual needs (HUNT; LAUTZENHEISER, 2011, p. 13).

Paralelamente ao processo de monetização da economia a partir da expansão do comércio, podemos identificar que a absorção de técnicas, como a mecanização de etapas de seu processo produtivo, e de tecnologias, como o controle biológico de fungos e melhoria da genética dos animais, permitiu que a produção de queijos desse resposta às crises de abastecimento que hora ou outra se apresentaram como desafio ao ritmo malthusiano de crescimento da população, principalmente nos conglomerados urbanos em formação. A absorção dessas técnicas, porém, não fez com que a produção de queijos se homogeneizasse e perdesse as características regionais; pelo contrário, a produção de queijos se diferenciou e se diversificou, absorvendo os novos mercados a partir de suas próprias características.

Assim, tornou-se possível produzir laticínios para todas as camadas populacionais, sejam os extratos de baixa renda, o mercado interno ou, até mesmo, as elites do Novo Mundo, conseguindo caracterizar produtos diferentes para mercados diferentes. Ou seja, esse mercado soube responder tanto aos graus de sofisticação exigidos pelo *luxo*, narrado por Braudel (2005), como para abastecer as populações das cidades com proteína barata e baixo risco sanitário.

Tal movimento foi realizado não sem esforço e embate entre organizações de produtores, mercados consumidores e forças estatais. Conforme descrito acima, no exemplo da pasteurização elevada como medida de controle de saúde pública, a ação de estabilização e normatização do Estado, tanto nos Estados Unidos como na Europa, foi capaz de regulamentar a produção sem destruir ou inviabilizar a produção de queijos a partir de técnicas tradicionais – ou artesanais, como chamamos no Brasil. Em outras palavras, não foi pela eliminação da história e cultura por trás da produção secular desse alimento que se *modernizou* a produção de queijo para que ela pudesse se orientar aos novos parâmetros e desafios exigidos pela sociedade do século XX.

Logo, essa “nova” produção – tributária dos avanços de Pasteur, da melhoria da infraestrutura no campo e dos demais métodos de controle biológico e físico-químicos – não eliminou outros métodos produtivos que preservassem tanto as matérias primas (como o leite cru) como seus métodos de se produzir. O que houve, de nosso ponto e vista, foi justamente uma maior diferenciação e organização do mercado, com produtos que pudessem responder aos diferentes graus de exigência tanto do poder público, demandante de alimentos baratos, em grande escala e com baixo risco sanitário, quanto do mercado, atendendo ampla gama de classes sociais, em diversas partes do globo e com reduzidos custos de transação.

Observando o longo curso da História ocidental a partir de um hábito alimentar como o consumo de queijo, é possível identificar que as estruturas jurídicas e os agentes econômicos somaram-se de modo a organizar, no mundo das trocas, um sistema de produção que absorvesse determinados elementos e valores da cultura europeia e o transformasse em forma de produção e circulação de capital. Esse processo de modernização se realizou sem que fosse necessário perder as características culturais e históricas em sua transformação (lenta e controlada), o que permitiu, nas palavras de Netto

(2014, p. 73-4), que a produção de queijo se modernizasse e carregasse consigo o próprio queijo.

Em termos jurídicos, a conceituação da Denominação de Origem Controlada revelou-se como um grande impulso para que não se descaracterizasse o produto original, permitindo o êxito da mutação produtiva que então ocorria. Esse instrumento normativo foi capaz de preservar, no longo curso da história, as características culturais e regionais de determinada produção, mas, ao mesmo tempo, adaptá-lo às inovações técnicas para permitir sua valorização por meio da exclusividade do produto. A Denominação de Origem Controlada também tornou possível a preservação de cadeias de curto alcance, mais resistentes à mundialização e à comoditização das cadeias alimentares, capazes de agregar valor a produtos que se distinguem por sua localidade e cultura e, portanto, conseguem manter parte da renda ali gerada vinculando-a àquele território.

Nesse sentido, foi possível observar que a economia de mercado teve forças para agarrar e moldar à sua maneira o conjunto da infra-economia vinculada à produção queijeira, diversificando-a. Nas palavras de Braudel (2005, p. 17):

É o prolongamento de uma sociedade, de uma economia antiga que muito lentamente, muito imperceptivelmente se foram transformando e que, pouco a pouco, criaram acima de si, com os sucessos e as deficiências que se adivinhavam, uma sociedade superior cujo peso forçosamente suportam.

A França tornou-se o grande exemplo desta capacidade de valorizar sua história e preservar sua cultura ao mesmo tempo que conquistou novos mercados e resistiu à concorrência internacional no comércio de queijos. Ao registrar estes fatos com ênfase na perspectiva cultural da produção queijeira, Netto (2014, p. 74-5) revela elementos importantes para a reflexão que traçamos até aqui:

Não por acaso, os franceses gabam-se de ter queijo para cada dia do ano. Ou melhor, até para mais dias, com queijos diferentes para cada um. Fato é que isso tem história, cultura, tradição e, conseqüentemente, passou a ter ciência e arte. (...) Entretanto, a França não é o maior produtor de queijos – a Alemanha tem a maior produção – muito menos o maior consumidor – a Grécia ostenta esse título –, mas certamente tem os queijos mais famosos de todo o mundo. Dentre esses queijos, muitos ainda são produzidos com o leite cru, embora questões e preocupações sanitárias venham sendo debatidas constantemente. Não se olvide de que a cultura e a tradição francesas serão estratégicas na manutenção de parte da produção queijeira e parte disso está representada pela chamada denominação de origem, que é uma forma legal de garantir nichos de mercado e, conseqüentemente, a economia da agricultura familiar.

Todas as mudanças na forma de produção de laticínios e os elementos que compuseram esse processo, expostos nos últimos itens, em especial a percepção de como foram combinados regulação jurídica e desenvolvimento produtivo nos países anteriormente mencionados – que, frisemos, situam-se no Norte Global –, serão de fundamental importância quando observarmos o curso histórico da produção queijeira no Brasil, objeto de nosso próximo tópico.

2.2 HISTÓRIA DA PRODUÇÃO QUEIJEIRA NO BRASIL

No século XVIII, enquanto a Europa experimentava o aumento da criação de gado e o incremento de uma produção de queijo já bastante consolidada, principalmente voltado ao abastecimento do mercado externo (VAN BATH, 1984), o Brasil começava a ensaiar a criação de gado para alimentar as zonas auríferas pela extração de leite nas regiões de Minas Gerais, momento em que registram-se os primeiros indícios da produção de queijo para consumo próprio das famílias (SAINT-HILAIRE, 1975; MAWE, 1978; MARTIUS; SPIX, 1981).

Há, portanto, um desnivelamento histórico, econômico e cultural, que nos servirá para tratar a produção de queijos no Brasil a partir de suas próprias características, sem desprezar o fato de termos raízes na cultura da produção europeia, mas que não lhe é idêntica. Ao marcarmos essas diferenças – sejam elas climáticas, culturais ou históricas –, buscaremos dar pesos e medidas adequados para cada um desses mercados, que permitam traçar características próprias da nossa produção de queijos, bem como identificar os seus desafios atuais.

2.2.1. Economia colonial e a produção de queijos no Brasil

Devemos ter em vista que os três primeiros séculos da História do Brasil, pós-dominação portuguesa, estão intimamente ligados à expansão comercial e colonial europeia, inseridos no amplo quadro de competição entre as potências, que buscavam pelo

equilíbrio europeu. É dentro desse sistema geral de colonização europeia que identificamos as determinações dentro das quais se processou a vida econômica e social do Brasil nesse período histórico (NOVAIS, 1990).

Fernando Novais (1990) caracteriza a nova empresa colonial brasileira dentro desse quadro mais amplo do sistema colonial mercantilista, identificando-a como um desdobramento da expansão marítima europeia, em que a atividade econômica das colônias sai dos limites da circulação e passa ao âmbito da produção, coexistindo, desse modo, com outras formas de exploração ainda com caráter fortemente mercantil, mas também preocupadas com o povoamento e a garantia da posse do território. Isso pode ser observado em diversas missões povoadoras ao longo do século XVI, por exemplo, como o relato da missão de Martim Afonso de Sousa na expulsão dos franceses de Pernambuco e da fundação da primeira vila de povoamento em São Vicente (CAPISTRANO DE ABREU, 1998, p. 63-6).

Esse capítulo de nossa história, ainda conforme Novais (1990), insere-se como uma etapa do processo de superação das barreiras que se antepuseram, no fim da Idade Média, ao desenvolvimento da economia mercantil e ao fortalecimento das camadas urbanas e burguesas, vinculando os processos paralelos de expansão dos mercados e formação do Estado Moderno. Em outras palavras, a expansão marítima, comercial e colonial, postulando um certo grau de poder central para se realizar, constitui-se em fator essencial do poder do Estado Moderno.

A partir dessas características, alguns elementos tornam-se essenciais à compreensão de seu modo de organização e dos mecanismos que operam nas colônias. Em primeiro lugar, tem-se que toda atividade econômica colonial segue os interesses da burguesia comercial europeia. Ademais, as colônias se constituem em instrumentos de poder das metrópoles e, como consequência, experimentam o aumento das tensões entre a Europa pela partilha das terras dominadas – que se refletem no extenso período de conflitos observados no Brasil até o início da exploração do ciclo do ouro para marcar determinados núcleos populacionais totalmente submetidos ao poder português.

Celso Furtado (2006) lembra que é justamente a “miragem do ouro” o fator determinante para o início da ocupação populacional e econômica do território brasileiro, dada a pressão exercida pelas demais nações europeias sobre Portugal e Espanha, movimento a partir do qual é possível constatar o início da exploração agrícola das terras brasileiras:

De simples empresa espoliativa e extrativa – idêntica à que na mesma época estava sendo empreendida na costa da África e nas Índias Orientais –, a América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva europeia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu (FURTADO, 2006, p. 29).

A política colonial passa a integrar um esquema mais amplo de política econômica, que teoriza e coordena a ação estatal, justamente a política mercantilista, a qual “visava à unificação e ao poder do Estado” (NOVAIS, 1990, p. 51). Assim, o sistema de colonização da política econômica mercantilista tem os mesmos fins do mercantilismo e a ele se subordina. A área de exploração colonial é resguardada das demais potências e administrada a partir da metrópole, preocupada com as questões fiscais e não efetivamente com os sistemas produtivos ou a organização de atividades produtivas eficientes no território, que são controlados com a finalidade única e específica de garantir o monopólio do comércio colonial com vistas à exploração mercantil. É por meio do monopólio do comércio que as colônias preenchem a sua função histórica:

Num e noutro sentido uma parte significativa da massa de renda real gerada pela produção da colônia é transferida pelo sistema de colonização para a metrópole e apropriada pela burguesia mercantil; essa transferência corresponde às necessidades históricas de expansão da economia capitalista de mercado na etapa de sua formação. Ao mesmo tempo, garantindo o funcionamento do sistema, face às demais potências, e diante dos produtores coloniais e mesmo das demais camadas da população metropolitana, o Estado realiza a política burguesa, e simultaneamente se fortalece, abrindo novas fontes de tributação. Estado centralizado e sistema colonial conjugam-se pois para acelerar a acumulação de capital comercial pela burguesia mercantil europeia. (NOVAIS, 1990, p. 52)

É comum observar no relato dos viajantes europeus que, chegando no Brasil-Colônia, observam a economia do ouro de Minas Gerais um certo grau de inquietação ou indignação com a falta de cuidado na organização mais ampla daquela atividade econômica. A narrativa de John Mawe no livro “Viagens pelo interior do Brasil”, publicado em 1812, é um desses exemplos. Inserido na realidade europeia e talvez sem ter a dimensão do funcionamento do sistema mercantilista como um todo, o mineralogista não consegue entender os motivos para não se aperfeiçoar a economia local, como nos mostra a seguinte passagem:

Quando se considera o estado atual do distrito das minas e se compara a pujança de seus recursos com a falta de conhecimentos que impede os

habitantes de os aproveitarem, deseja-se que o governo funde e anime sociedades moldadas nas nossas Sociedades de Artes, de Manufatura e de Comércio, onde se poderiam colher informações sobre tudo quanto se relacionasse com as atividades práticas. Também se poderiam organizar, nas principais cidades da capitania, mostruários, nos quais fossem depositados os modelos das máquinas e invenções úteis para a instrução do público. Dever-se-iam comprar livros de ciências e empregar todos os meios possíveis para propagar a instrução entre os habitantes. Na assembleia dessas sociedades, discutir-se-iam com particulares atenção todas as medidas tendentes a aumentar o comércio do distrito. Seria necessário dar honrarias a todos aqueles que favorecessem estes progressos e oferecer recompensas para animar todas as tentativas de melhoria da sorte dos negros. Posto sejam estes melhor tratados no Brasil do que nas outras colônias, a amenização de sua sorte é um assunto que deve sempre preocupar o primeiro lugar no espírito de um verdadeiro filantropo (MAWE, 1978, p. 188).

Nesse caminho, o autor segue calculando os infindáveis efeitos positivos que a aplicação de tais políticas, “sob auspícios do Príncipe Regente”, traria à sociedade brasileira. De duas uma: ou o autor adiantou um debate a respeito do sentido do desenvolvimento que poderia ser proporcionado pela exploração das riquezas do Brasil, o *desarrollo desde dentro* de Sunkel (1991) e que será melhor analisado mais adiante; ou ele não compreendeu o imbricado sistema colonial-mercantilista no qual está inserida a exploração do ouro na região das Minas. Ao final, Mawe (1978) ainda apela aos ministros da Corte do Rio de Janeiro, “todos homens instruídos e amigos das ciências”, para que tirem o povo da ignorância e estructurem políticas para o aperfeiçoamento dos diversos ramos da economia rural brasileira.

A partir dessa perspectiva, e tendo em vista este quadro mais amplo da inserção do Brasil no sistema econômico global, passaremos a abordar as facetas históricas e culturais da produção de queijo em nosso país. Por não ser uma cultura típica dos povos que aqui viviam antes da chegada dos portugueses e demais nações europeias, precisamos, de início, identificar que seu consumo está vinculado à importação de hábitos das elites metropolitanas que, desde as primeiras navegações para as Américas, trouxeram nos porões de seus navios queijo para alimentar a tripulação (DIAS, 2010). Ou seja, os registros históricos indicam que, em terras brasileiras, primeiro houve o consumo de queijo vindo do exterior para, tempos depois, sua produção ser iniciada em fazendas próximas aos núcleos populacionais na Bahia, em Minas Gerais e junto às estradas que transportavam a mineração de ouro e diamante ao Rio de Janeiro.

A expedição colonizadora de Martim Afonso de Souza a São Vicente, em 1532, trouxe ao país vacas e cabras leiteiras que permitiram, anos mais tarde, a produção de queijo. O início dessa produção está ligada também à influência da Companhia de Jesus na formação dos povoados ao longo do século XVI (DIAS, 2010). Nessa empreitada, os padres jesuítas foram pioneiros e disseminadores das técnicas e organização da produção de queijo no Brasil, sendo que, em 1552, Manuel da Nóbrega já noticiara a instalação de uma granja leiteira com doze vacas procedentes de Cabo Verde em um colégio fundado pela Ordem em Salvador (DIAS, 2010).²⁴

No sudeste brasileiro, pouco tempo mais tarde, José de Anchieta relata, em carta de 31 de dezembro de 1585, a presença do consumo de queijo em São Paulo. Neste documento, o padre jesuíta narra que “alguns ricos comem pão de farinha de trigo de Portugal, máxime em Pernambuco e Bahia, e de Portugal também lhes vêm vinho, azeite, vinagre, azeitona, queijo, conserva e outras cousas de comer” (FREYRE, 2006, p. 102).

Além da participação direta na criação de laticínios pelo país, a Ordem Jesuíta reuniu patrimônio agrícola significativo durante sua permanência em território brasileiro. Para termos dimensão de sua contribuição, em 1760, quando da expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal, o Estado do Grão Pará e Maranhão, sozinho, possuía engenhos de açúcar, olarias e 25 fazendas produtoras de variedades como cacau, café, açúcar, algodão, tabaco, além de 134 mil bovinos que eram criados na ilha de Marajó. Conforme narra Dias (2010, p. 40), entre os bens arrestados por Pombal encontravam-se 1.626 peças de queijo.

Os registros sobre a produção queijeira podem ser lidos também na obra de Gabriel Soares de Sousa (1587, p. 164). Segundo o autor, falando do final do século XVI, as vacas trazidas de Cabo Verde para a Baía de Todos os Santos “se dão muito bem”, possuindo uma carne sempre “muito gorda, mui sadia e saborosa; e quanto mais velha é melhor, e umas e outras dão muito e bom leite, de que se fazem queijos e manteiga” (SOUZA, 1587, p. 164).

Além disso, o início da produção de queijo está intimamente ligado ao desenvolvimento da *região de Minas*, mais tarde o Estado de Minas Gerais, em função da criação de núcleos urbanos voltados à exploração minerária desde o início do século XVIII. Após a realização das primeiras expedições ao interior de Minas, a partir de 1573,

²⁴ Cerca de vinte anos mais tarde, tem-se registro da primeira fabricação de queijos no Brasil, ocorrida no colégio dos jesuítas de Salvador e em engenho de açúcar do Recôncavo Baiano (DIAS, 2010).

levou-se praticamente um século para o estabelecimento dos primeiros núcleos de exploração de ouro e diamantes em Minas Gerais e

[...] entre os sertanejos se conheceu um prodigioso impulso, que levou à região das minas todos os homens dotados de alguma energia. Não são mais escravos, ou hordas indígenas que vão achar; é ouro, e a região de *Minas* é designada (DENIS, 1980, p. 349).

A disseminação da cultura do queijo contou também com o trabalho do frei José Mariano da Conceição Veloso, primo de Tiradentes, tido como o primeiro autor brasileiro de um livro sobre queijos no país, publicado em 1801 como um dos doze volumes da enciclopédia *O Fazendeiro do Brasil*. O objetivo da obra, editada “debaixo dos auspícios e de ordem de Sua Alteza Real, o Príncipe Regente, Nosso Senhor”, em menção a D. João VI, era difundir técnicas que melhorassem a agricultura brasileira em relação ao que se via na Europa à época. Para Portugal, a intenção era buscar outras fontes de renda para ocupar o ocaso que se vivia desde o fim do ciclo do ouro (DIAS, 2010, p. 43).²⁵

A referida obra dedica-se à questões de higiene e regras sanitárias básicas para a produção do queijo, como a limpeza das instalações, a importância da construção das leiterias longe das estrumeiras, da forma correta de se ordenhar as vacas, da feitura do coalho etc., comuns na Europa desde o século II a.C., mas ainda raros nas fazendas brasileiras. Dentre os pontos que merecem destaque nessa obra, que também possibilitam a caracterização do modo artesanal e tradicional de se fabricar queijos há mais de trezentos anos no país, destacam-se: a forma de organização do fabrico do queijo, dividido em quatro etapas: coalho, salga, secagem e cura – forma muito semelhante àquela mantida pelas regiões produtoras do Queijo Minas Artesanal até hoje; e a preocupação do autor em descrever a forma de criação do gado e as receitas de fabricação dos queijos europeus mais tradicionais (tais como *gruyère*, *parmesão*, *roquefort*). Nesse compasso, o frei Velloso (1798, p. 201) lembra que as fazendas possuíam modo artesanal de produção do queijo e o faziam de forma “anti-higiênica”, ocupando geralmente quatro indivíduos na propriedade.

A produção de alimentos também sofre profundas alterações com o movimento de modernização da Colônia e a inserção de novas culturas, em especial no período de aumento do fluxo migratório para o país. Conforme histórico elaborado por Mayra Fernanda Silveira Diniz (2013) e João Castanho Dias (2010), o Brasil recebeu, entre 1820

²⁵ A enciclopédia *O Fazendeiro do Brasil* é considerada uma obra raríssima e pode ser encontrada apenas em duas bibliotecas brasileiras: Biblioteca Nacional e Biblioteca Brasileira / Instituto de Estudos Brasileiros – IEB-USP.

e 1949, cerca de cinco milhões de europeus, dos quais metade trouxe consigo o costume de consumir ao menos uma porção diária de queijo.

Vale aqui uma reflexão crítica, proposta por Carlos Alberto Dória (2014) em seu trabalho sobre a formação da culinária brasileira, a respeito de uma suposto linearidade histórica e regional da formação de nossa culinária e hábitos alimentares – que entendemos ser importante para situar, mais adiante, o debate sobre os *tipos* de queijo produzidos no Brasil. O autor remonta a história travada nos últimos quinhentos anos no território brasileiro, provocada por um enorme “encontro de culturas – centenas de etnias indígenas; dezenas de etnias africanas transplantadas para cá; portugueses e europeus de outros países –, cujo resultado está longe de ser uniforme ou linear” (DÓRIA, 2014, p. 10).

Dória (2014, p. 18) remonta o debate entre Câmara Cascudo e Gilberto Freyre sobre o regionalismo de nossa cultura, nos seguintes termos:

Alguns autores, como Câmara Cascudo, entendem que entre os séculos XVI e XVIII um substrato comum se estabilizou, formando um “gosto” nacional que ele chama de “cozinha brasileira”. Porém, se olharmos do presente para trás, veremos que muitas coisas a que nos apegamos não estavam representadas naquele período. Um só exemplo bastaria: o afrancesamento de nossa culinária, que ocorreu ao longo do século XIX e XX e se tornou uma influência tão legítima quanto as anteriores.

O autor caminha para outro rumo na reconstrução de nossos hábitos alimentares e na decorrente produção de alimentos, ao defender que teria ocorrido um grande *mélange* de hábitos culturais ao longo dos cinco séculos que formam nossa História, pela lenta e inexorável assimilação da culinária ocidental pelas Américas na exata e mesma medida em que o mundo, em especial o continente europeu, teria passado a utilizar ingredientes americanos, como a batata, o tomate, o milho e o amendoim. Nós, os americanos, assimilamos a culinária mundial “transacionando-a com os elementos autóctones”. Ainda conforme o autor, esse quadro indica uma questão fundamental, em que a culinária seria sempre produto de transações que não se limitam aos espaços nacionais, mas como constantes trocas com tudo aquilo que lhes é exterior. Explicar uma culinária, então, implica em necessariamente ter atenção “nesse incessante movimento de trocas” (DÓRIA, 2014, p. 18).

Neste processo, é necessário, ainda, observar que a forma de um povo se alimentar está imbricada em sua formação social e econômica²⁶, sendo também relevante notar que a própria organização da produção de alimentos e a culinária de “qualquer povo submetido às várias formas de dominação” acabam por se dividir camadas próprias: “a popular e a das elites” (DÓRIA, 2014, p. 19). Esta reflexão nos serve de pano de fundo para observar o modo pelo qual a cultura do queijo – tanto na sua produção quanto no consumo – passa a habitar os costumes de um país em formação.

2.2.2. Império e o fomento da Coroa ao desenvolvimento das técnicas agrícolas

No início do século XIX, a vinda da Família Real para o Brasil e a transferência da sede do Reino de Portugal para o Rio de Janeiro funcionou como elemento impulsionador das queijarias no país. Nesse mesmo período, a Coroa Portuguesa incentivou a vinda de botânicos e mineralogistas ao Brasil para investigar e catalogar sua fauna, flora e riquezas minerais. É nesse contexto que se intensificam as expedições ao interior do país com tal finalidade e, também, buscando realizar o registro dos costumes e da vida socioeconômica da colônia. Esses relatos, publicados originalmente na Europa, foram traduzidos e incorporados como parte de dois projetos editoriais do século passado. O primeiro é a coleção *Brasiliana*, lançada pela Companhia Editora Nacional, em 1931, como parte da Biblioteca Pedagógica Brasileira; já o segundo é a coleção *Reconquista do Brasil*, organizado pela Editora Itatiaia e pela EDUSP, na década de 1970.²⁷

²⁶ Claude Levi-Straus (2012, p. 47), inclusive, destaca o papel da culinária nos estudos antropológicos, pois “nada é mais importante que o modo como o homem empreende incorporar fisicamente o mundo natural”. Em um de seus escritos sobre o Japão, por exemplo, Levi-Strauss (2012, p. 47) analisa a cultura japonesa a partir da relação entre suas artes gráficas e sua cozinha, encontrando dois traços invariantes, que seriam “uma higiene moral e mental voltada para a simplicidade” e “um isolacionismo, um separatismo”, que exclui misturas, preferindo que sobressaíam os elementos de base; isso teria relação com o budismo japonês, que, diferente do chinês, esforça-se em manter separadas suas correntes. Ele completa: “Essa extraordinária economia de meios implica que cada elemento adquira uma pluralidade de significados e que, por exemplo, na cozinha, um mesmo produto tenha uma conotação sazonal, uma apresentação estética, uma consistência particular distintas de seu sabor.” (LEVI-STRAUS, 2012, p. 48).

²⁷ Sobre as diferenças editoriais entre as duas coleções, cf. RODRIGUEZ, 2012. O autor, a partir da análise historiográfica, compara os projetos editoriais de traduções de narrativas sobre o Brasil escritas por viajantes estrangeiros publicadas nas duas coleções, tecendo as seguintes observações gerais: “ambas têm propósitos similares, publicar obras que descrevam o Brasil e os brasileiros, mas, enquanto a primeira oferece eminentemente textos escritos por autores nacionais, a segunda abre maior espaço para traduções. A diferença mais evidente entre as coleções é que, enquanto a *Brasiliana* concede espaço para os tradutores

Empregamos em nosso estudo principalmente os títulos editados pela coleção *Reconquista do Brasil* relacionados à historiografia mineira em sua matriz colonial, mais especificamente a partir dos registros de John Mawe (1978), Auguste de Saint-Hilaire (1974), Spix e Martius (1981). A coleção selecionada tenta explicitamente a “demarcação de ‘quadros históricos’ com vistas a difundi-los e sobrevarolizá-los com finalidades variadas” (SERRANO, 2014, p. 283). Os títulos oferecem aos leitores um certo panorama geográfico e etnológico fornecido pelos viajantes dos séculos XVIII e XIX. Destarte, reúnem análises históricas a partir de registros dos viajantes, como é o caso da obra de João Capistrano de Abreu (1998) e Ferdinand Denis (1980), por exemplo.

Gisela de Amorim Serrano (2014, p. 288) observa que, embora a coleção *Reconquista do Brasil* não possua uma sequência ordenada na constituição do cenário colonial brasileiro, as obras selecionadas servem tanto como referência para o conhecimento do assunto, como também inserem a história de Minas Gerais como uma espécie de “ponto de apoio” da historiografia brasileira. A autora indica ainda que as obras selecionadas revelariam nuances de uma suposta “mineiridade”, ou aspectos da cultura mineira e dos mineiros expressos em obras que versam sobre seus costumes, política e sua religiosidade.

Parte desse material foi utilizado como base de nossa consulta, principalmente para extrair das observações feitas pelos viajantes europeus da época, com vistas a reconstruir, com maior riqueza de detalhes e a partir de fragmentos de suas obras, a histórica inserção do consumo de queijo na população brasileira e também a evolução das técnicas de sua produção. Esses registros foram entrecruzados com os trabalhos de Maria Sylvia de Carvalho Franco (2010), sobre os Homens Livres na Ordem Escravocrata, e as reflexões sobre a Formação da Culinária Brasileira, de Carlos Alberto Dória (2014), em especial em nosso próximo capítulo.²⁸

John Mawe, especialista em mineralogia, foi um dos primeiros pesquisadores da área a viajar pelo Brasil com objetivo de catalogar e estudar parte de nossa riqueza

exporem, em seus prefácios e notas, suas posições sobre o autor, a obra, assim como seus projetos tradutórios, a *Reconquista do Brasil* publica poucas notas e prefácios dos tradutores. As comparações entre as edições exploram a diferença entre os enfoques dados às obras pelas diferentes orientações institucionais” (RÓDRIGUEZ, 2012, p. 129).

²⁸ “Tiremos, portanto, provisoriamente, a comida de seu enquadramento cênico, do restaurante, do fluxo simbólico de que o marketing a revestiu, para vê-la surgindo como experiência de um povo que deseja reconhecer-se através do que come, em contraste com o que os outros povos comem.” (DÓRIA, 2014, p. 10)

natural. Após passar longo período percorrendo o interior do Brasil e suas fazendas, foi nomeado por D. João VI como primeiro administrador da Fazenda Real de Santa Cruz²⁹. Conforme informam o próprio Mawe (1978) e posteriormente Dias (2010, p. 60), o propósito de D. João VI com a nomeação e a reestruturação das atividades da Fazenda Real era torná-la modelo para os agricultores brasileiros pela adoção de técnicas comuns à Europa, ampliando sua capacidade de gerir e organizar um laticínio de proporções industriais. A importância da iniciativa, conforme retrata Mawe (1978, p. 231-5), ultrapassa a expectativa de lucro com a atividade:

(...) representam mais do que isso, pois contribuirão para servir de exemplo a todo o Império; como seria digno da Grandeza do Soberano tornar sua fazenda a escola onde seus súditos aprendessem novos métodos de agricultura, e lugar que encorajaria os estrangeiros inteligentes a frequentá-lo para contribuírem com ensinamentos úteis.

As iniciativas para promoção de uma indústria de laticínios também são identificadas em 1819, por exemplo, com o incentivo da Coroa à imigração de suíços para a região de Nova Friburgo (RJ), que posteriormente fundam uma colônia agrícola dedicada à fabricação de queijos em suas glebas. Durante o período em que visitou São Paulo no início do século XIX, Mawe fez relato detalhado sobre o tratamento do gado, do leite e de seus derivados, que merece ser reproduzido:

Em nenhum ramo de trabalho rural os fazendeiros se descuidam tanto quanto no tratamento do gado. Não cultivam pastagens, não constroem cercados, nem armazéns de forragem para a época de escassez. As vacas não são ordenhadas com regularidade; consideram-se mais como ônus do que como fonte de renda. Precisam de sal, de quando em quando, que lhes é dado de quinze em quinze dias, em pequenas porções. A indústria do leite, se assim a podemos qualificar, é conduzida com tão pouco asseio, que a pequena quantidade de manteiga fabricada fica rançosa em poucos dias, e o queijo nada vale. Neste ramo essencial estão deploravelmente atrasados; raramente vê-se uma fazenda com instalações que se possa olhar. Por falta de lugares apropriados onde conservar seus

²⁹ A nomeação de Mawe se deu pelo Decreto de 31 de agosto de 1808. Breve nota histórica sobre a Fazenda: “Situada nos arrabaldes do Rio de Janeiro, a Fazenda Santa Cruz quase foi sede da primeira queijaria modelo do país. Herdada em 1589 pelos jesuítas, ela produzia mandioca, arroz, feijão e algodão, tendo como principal atividade a pecuária bovina, com suas 11 mil reses. Os padres também ganhavam dinheiro com o aluguel de pastos para a engorda de boiadas que vinham de Minas Gerais e São Paulo. Com a expulsão dos jesuítas do país, o latifúndio de 20 mil hectares passou para o governo com o nome de Fazenda Real, depois Fazenda Imperial e por fim Fazenda Nacional de Santa Cruz. A vinda de dom João VI ao país poderia ter dado um destino melhor para a fazenda, já que o plano do rei era torná-la centro de difusão de novas técnicas agrícolas. Além da queijaria, a fazenda teria frigorífico, pastagens artificiais, estábulos cobertos etc. Seria ‘impossível calcular a quantidade de leite, manteiga ou queijo que se poderia obter de quinhentas a seiscentas vacas, pois dependeria de muitas circunstâncias’, foi o que disse John Mawe, inglês nomeado por dom João VI para chefiar o projeto. Tudo deu errado, por intrigas da corte. A fazenda é hoje uma unidade militar” (DIAS, 2010, p. 65).

produtos, não forçados a coloca-los misturados, em montes, e não é raro encontrar-se café, algodão, milho e feijão atirados nos cantos de um celeiro úmido, coberto com couro cru. A metade se estraga, invariavelmente, devido ao mofo e à podridão e o restante fica muito deteriorado, em consequência desta negligência, preguiçosa e estúpida (MAWE, 1978, p. 67).

O objetivo da Coroa em incentivar o desenvolvimento da produção de queijos desde o princípio do século XVIII reflete, portanto, o estado incipiente tanto de sua produção como da circulação dentro da Colônia. No mesmo período, von Tschudi (1953) relata a precariedade em que se desenvolve a agricultura e a prática constante da troca de gêneros entre as regiões:

Campinas, e todos os municípios adjacentes em que se cultivava café, sofrerão ainda muito com o modo pouco racional por que é conduzida a agricultura. Os colonos que aí se radicaram deverão iniciar um sistema agrícola mais intensivo, o que não deixará de influenciar convenientemente os fazendeiros, e a construção de estradas de ferro assegurará à cidade a situação de importância que presentemente desfruta. Desde há muito tempo Campinas se firmou como importante centro comercial de algumas comarcas distantes, tanto da Província, como também de Minas Gerais, que para ela enviam seus produtos, tais como algodão, toucinho, feijão, queijo, etc., recebendo em troca sal, ferramentas, artigos importados da Europa (TSCHUDI, 1953, p. 173).

A precariedade da agricultura também é observada por Mawe (1978, p. 133) em relação às dificuldades sanitárias relacionadas à produção do queijo em fazendas do interior de Minas. Quanto de sua visita à Fazenda do Barro, ele relata que as sete “belas vacas” que lhe foram mostradas não estavam habituadas à ordenha regular, dando pouco leite, motivo pelo qual ele teria se prontificado a ensinar ao pessoal da fazenda como “dirigir uma queijaria à moda inglesa”, porém a boa vontade do pessoal não foi suficiente: “(...) surgiu uma dificuldade imprevista; não havia lugar para servir de queijaria, nem vaso apropriado para guardar o leite. Limpavam todas as vasilhas da cozinha disponíveis, mas infelizmente eram mal feitas, largas em baixo e estreitas em cima” (MAWE, 1978, p. 133).

Mawe retoma a narrativa sobre a produção do queijo em visita a outra fazenda, relacionando seu fabrico com as questões sanitárias identificadas em produtos que, mesmo assim, eram consumidos como itens de luxo:

Se me perguntarem porque entro tantas vezes em pormenores relativos à economia rural, responderei que, antes de partir do Rio de Janeiro, para empreender minha viagem, soube que o queijo comido nesta capital e que

aí se considera objeto de luxo, vinha do distrito que ia visitar. Este queijo era tão rançoso e de gosto tão desagradável que se tornava perigoso à saúde, e esta particularidade me fez julgar que o preparavam com grande relaxamento. Todas as fazendas que visitei na viagem para Vila Rica e depois desta cidade até este lugar, confirmara a minha opinião, porque nelas a queijaria era a parte mais descuidada, como já tive ocasião de dizer. Em alguns lugares em que pretendiam preparar o leite para o fabrico do queijo, não só os diversos utensílios se encontravam extremamente sujos, como o coalho estava tão pútrido que chegava ao último grau de deterioração. Tentei fazer sentir a todo o mundo as vantagens de um método mais cuidadoso e, quando pude, lhes indiquei como deviam proceder. Mas como as instruções por escrito ou de viva voz não produzem impressão duradoura, resolvi, quando as circunstâncias permitissem, reforçá-las com exemplos. (...) Experiências isoladas são pouco apropriadas para corrigir mal geral e de tanta duração (MAWE, 1978, p. 135-6).

Em mais uma de suas descrições, ele afirma que as condições sanitárias das queijarias mineiras deixavam muito a desejar, conforme pode ser lido na narrativa sobre sua visita à região da Borda da Mata:

Manifestei o desejo de visitar a queijaria e o bondoso hospedeiro imediatamente acedeu. Em vez de um compartimento, tal como esperava encontrar, aparelhado e conservado especialmente para esse fim, conduziu-me a uma espécie de reduto sujo cujo cheiro era insuportável. Disse-me que não era época de fazer queijo, porque as vacas só davam leite na estação das chuvas. Pedi para ver os utensílios empregados na fabricação e, ao examiná-los, verifiquei com grande espanto não terem sido lavados desde a última vez que foram utilizados, achando-se o vasilhame onde depositavam o leite em idêntico estado. Isso explicava suficientemente a causa do mau cheiro que sentira ao entrar. Quando mostrei vontade de ver a máquina de fazer manteiga, desculparam-se dizendo que não estava à mão: notaram minha repugnância diante dos outros utensílios e provavelmente pensaram não estar esse, também, em condições de ser examinado. Fiz tudo quanto pude para ensinar ao nosso digno hospedeiro como se cuidavam as queijarias na Inglaterra. Dei-lhe diversos conselhos de que tomou nota, mas me pareceu pouco disposto a segui-los. Soube que não faziam provisões alimentares para as vacas; não havia alojamentos para ordenhá-las; enfim, que essa opção era frequentemente negligenciada e sempre mal executada (MAWE, 1978, p. 116).

Os relatos de Mawe indicam as condições do fabrico de queijo à época. Primeiro, as péssimas condições sanitárias relacionadas ao preparo do alimento, haja vista o descuido com os utensílios, o pouco zelo pelas etapas da produção e o perecimento de seus insumos, como o coalho. Segundo, a capacidade de um produto oriundo destas condições de higiene continuar tendo mercado como “objeto de luxo” no Rio de Janeiro. Terceiro, a dificuldade de difusão de ensinamentos vinculados a métodos mais cuidadosos

com a produção do alimento, muito provavelmente vinculada à falta de letramento e ao baixo nível educacional de seus produtores.

Nesse sentido, Mawe é o primeiro viajante a interagir com as regiões produtoras de queijo e fazer o relato de suas observações. Para além de observar e narrar suas experiências na produção e consumo do alimento, ele busca interferir no processo e transferir técnicas, cuidados sanitários e no manuseio da produção com vistas a melhorá-la. Seus registros sempre indicam a baixa qualidade do produto – tanto com relação aos aspectos sanitários quanto de suas propriedades organolépticas –, indicando não ver motivos de seu consumo no país. A recorrência dessas observações negativas o faz registrar a dificuldade de se alterar esse quadro geral que não por meio “dos esforços dos ricos e dos grandes” para realizar “coisa de tão alta importância” nesse “ramo da economia rural” (MAWE, 1978, p. 136).

O aparato estatal que tínhamos no século XIX passou por transformações sensíveis no Brasil. À época, incumbido em missão da ordem do Imperador, Mawe observava condições precárias sanitárias das instalações e, mesmo assim, consumia o queijo, ensinava novas técnicas de manuseio, compartilhava as melhores práticas de fabricação do alimento, participava de iniciativas voltadas para a melhoria das práticas laticinista etc. Ou seja, utilizava de seu conhecimento para orientar, fomentar e desenvolver a atividade queijeira. Hoje em dia, como observaremos no capítulo seguinte, ainda que teoricamente as funções do Estado estejam legalmente orientadas ao fomento da produção agrícola, o papel da fiscalização está muito mais orientado à punição pelo não cumprimento das normas sanitárias.

Esse paralelo entre passado e presente, neste estágio do trabalho, precisa ser aprofundado, visto que, por exemplo, não existiam normas sanitárias exigíveis à época dos relatos de Mawe e não haveria outra função ao Estado que não aquela estabelecida por lei. De toda sorte, entendemos ser válido o registro para marcarmos a dificuldade que o Direito possui de lidar com a intertemporalidade de sua norma, ainda mais considerando as características do subdesenvolvimento brasileiro e o estado precário das pequenas propriedades rurais no país.

Observando os fatos já relatados, nossa tese continua firme: apesar dos esforços Reais em fomentar a atividade de produção de queijos, não há no Brasil do século XIX um mercado consumidor de fato, mas talvez uma tentativa de ver refletida aqui a

indústria que se observava na Europa³⁰. Algo que reforça essa nossa reflexão é o fato de que as notas a respeito da (baixa) qualidade da produção queijeira se dão exclusivamente pelos viajantes europeus e pela Coroa, justamente a partir de registros sensoriais que guardavam da produção de além-mar. Tanto é que a incipiente produção de queijos legitimamente brasileira é consumida por nossa elite carioca como *elemento de luxo*, como retrata o próprio Mawe em trecho transcrito acima.

A partir do exame desses relatos, identificamos a tentativa de transferir conhecimentos recolhidos na Europa para a incipiente produção de manteiga e queijo no Brasil, que se encontrava em vias de se tornar independente:

O intendente, que tinha gosto pela economia rural, e sobretudo sua mulher, desejavam eles próprios fazer manteiga e queijo; convidaram-me, pois, a ensinar-lhes os processos adotados na Inglaterra para aquelas operações. Era tão raro o leite, que mal puderam obter três galões, em algumas milhas em derredor. Neste ínterim, os utensílios da casa, apropriados para este fim, foram preparados, enquanto se procuravam outros, foi assim possível fabricar excelente manteiga e alguns queijos, que, tenho a pretensão de acreditar, ficaram bons. A senhora interessou-se vivamente pela experiência; ela mesma executou parte dos trabalhos, com o auxílio das filhas; convidou vários amigos para verem como o processo era fácil, e entre eles distribuiu o produto obtido. Raro exemplo de atividade e de boa vontade! (MAWE, 1978, p. 162)

A iniciativa de inaugurar uma indústria de laticínios no país que fomentasse e formasse laticinistas cai por terra antes de ser lançada. O projeto, apresentado a D. João VI, era requalificar a Fazenda Santa Cruz – que havia sido expropriada dos jesuítas quando de sua expulsão do país – e a tarefa havia sido encarregada a Mawe diretamente pelo Imperador. Antes de regressar definitivamente à Inglaterra, Mawe escreve ao Imperador a fim de tecer suas considerações sobre a importância do projeto para o desenvolvimento agrícola nacional e como elemento dinamizador do abastecimento das cidades e sua população:

(...) primeiro, procurar tornar a fazenda um modelo de organização agrícola para os agricultores do Brasil e, segundo, propor os melhoramentos necessários para que suas terras, devido à qualidade superior e ótima localização, possam servir, em parte, para abastecer o Rio de Janeiro com seus produtos, e sustentar grande quantidade de excelente gado a ser engordado, para consumo da cidade (MAWE, 1978, p. 231).

³⁰ A respeito da incorporação de padrões culturais pelas elites e sua reprodução, cf. FURTADO, 2008.

Novamente, vemos um certo deslocamento das avaliações de Mawe quando observadas a partir dos referenciais de economia política do período e, conseqüentemente, pela função desempenhada pelo Brasil nesse quadro colonial. Ainda assim, vale destacar que as considerações do autor são relacionadas à forma de organização do Estado para a realização da empreitada (MAWE, 1978, p. 231). Suas críticas à produção de leite e derivados no Brasil são rígidas, com foco na falta de zelo e manejo, bem como na inconseqüência de algumas de suas práticas.

O projeto de requalificação da Fazenda Santa Cruz foi abortado e a propriedade passou a ter funções de veraneio vinculadas à Família Real até se tornar, já no período republicano, quartel militar – hoje sediando o Batalhão Escola de Engenharia Villagran Cabrita. Os empecilhos apontados por Mawe na época do projeto de requalificação da Fazenda dão conta do distanciamento que a burocracia de então tinha das tarefas necessárias à organização da produção agrícola:

Previ o destino dessas observações, antes de escrevê-las, pois a prática é bem diferente da teoria, principalmente para aqueles que nunca, por um momento sequer, se preocuparam em considerar tais assuntos, e são certamente, incapazes de compreendê-los. Ensinar a moderna agricultura a homens que só se preocupam com roupas e paradas, seria tarefa inútil, pois quando os dirigentes ignoram por completo o que empreendem ou superintendem, não terão nunca poder para mantê-la, e muito menos, para conduzi-la à perfeição. (...) Cercada e plantada a área de terra já mencionada, a preocupação seguinte seria selecionar número conveniente de vacas leiteiras novas, número que poderia crescer, à proporção que aumentassem os pastos artificiais; quinhentas ou seiscentas bastariam, para começar. O cuidar delas, estou certo, requer atenção acima do comum, e, tratando-se de número tão elevado, alguns erros e decepções naturalmente teriam de ocorrer. Sua alimentação deveria ser objeto de cuidado especial, introduzindo-se melhores espécimes; no pasto das vacas não se deveria admitir gado novo, cavalos ou mulas, elas deveriam ser tratadas com cuidado e desvelo e viver na mais estrita calma. As colheitas, inclusive para pastagem, serão insuficientes na época de seca; entretanto os currais ou os lugares de ordenhar as vacas precisarão ser bem abastecidos de forragem; elas se habituarão depressa a procurar esses lugares, para serem ordenhadas e alimentadas. Mas tal prática parecerá ridícula aos atuais administradores, que pensam ser natural conservar as vacas quatorze horas num redil, sem alimento, antes de as ordenhar, o que se assemelha à ideia de matá-las de fome para engordá-las (MAWE, 1978, p. 231).

As expectativas de Mawe com o empreendimento eram das mais altas, pois ele serviria não só à adoção de técnicas mais modernas para a produção de leite e derivados como para, principalmente, servir de ponto que permitiria o extensionismo rural,

capacitando rapidamente e em larga escala os agricultores de então, permitindo ao Brasil avançar significativamente em sua capacidade produtiva e nos níveis sanitários que o próprio Mawe havia observado e relatado em suas viagens pelo interior do Brasil:

Não introduzi a fabricação do queijo em Santa Cruz por motivos melhor conhecidos de mim mesmo. Este ramo da economia rural e aquele já mencionado são matéria de importância, se só considerarmos o lucro, mas representam mais do que isso, pois contribuirão para servir de exemplo a todo o Império. Como seria digno da grandeza do Soberano tornar sua fazenda a escola onde os súditos aprendessem novos métodos de agricultura, e lugar que encorajaria os estrangeiros inteligentes a frequentá-lo, para contribuírem com ensinamentos úteis. Estabelecer-se-iam comunicações com o Cabo, Ceilão, Índia e outras regiões do globo, de onde adviriam os maiores benefícios, tanto para os súditos quanto para o Estado. (...) Em Santa Cruz, onde se devia esperar encontrar aquela administração superior, dificilmente se descobre um único departamento, que não fosse melhor dirigido se deixado aos cuidados dos próprios negros. Não se acumulam reservas, na época da fartura, para prevenir a de escassez. Tudo se realiza sem previsão, sendo a negligência tão grande que, quando Sua Alteza Real visitou a fazenda, duzentos ou trezentos negros se ocupavam em cortar capim para as vinte ou trinta mulas da equipagem de Sua Alteza Real. Este fato vem provar a necessidade do emprego de novos métodos de cultura, a fim de impedir o desperdício de trabalho útil. (...) Tal é a presente situação da Fazenda Real, e tal a conduta das pessoas encarregadas de administrá-la, e, embora, como estou informado, para ela tenha sido designado um inglês de valor, arrisco-me a predizer que ele a abandonará, desgostoso, e preferirá viver num lugar longínquo, a suportar os vexames a que aí se encontrará exposto (MAWE, 1978, p. 231-35).

Na sua obra constam as primeiras recomendações à adoção de leis que regulamentassem os laticínios no Brasil, tratando a alimentação no país pela perspectiva da saúde pública praticamente um século antes da edição das primeiras medidas a respeito do tema. Logo, as contribuições de Mawe sobre a produção queijeira ultrapassam o simples registro da atividade, mas são marcadas principalmente pelas tentativas de interceder e transformar a realidade sanitária e produtiva que tinha diante de si.

Portanto, seja na relação individual com os produtores ou no projeto da Fazenda Imperial de Santa Cruz, foi possível identificar que, aos olhos de um europeu, o Brasil reunia todas as condições necessárias para incorporar e desenvolver a produção de queijos e outros derivados do leite desde que adotasse medidas sanitárias adequadas e promovesse melhorias em sua infraestrutura produtiva que permitissem ao país, tempos depois, reunir uma produção e circulação de seus produtos de origem animal em padrões comparáveis aos mais de quinze séculos de história europeia dedicados à cultura queijeira. De certa forma, Mawe identificava o atraso brasileiro na matéria como algum tipo de

vantagem que permitiria saltos significativos no abastecimento das cidades e na alimentação adequada da população do campo.

2.2.3. Conclusões parciais sobre a especificidade do modelo brasileiro de produção de queijos

Ao analisarmos a economia brasileira da primeira metade do século XIX, vemos que as técnicas que Mawe apontava como fundamentais para o avanço da indústria laticinista no Brasil – fruto dos novos métodos criados pela Revolução Industrial em curso – “escassamente haviam penetrado no país, e quando o fizeram foi sob a forma de bens ou serviços de consumo sem afetar a estrutura do sistema produtivo” (FURTADO, 2006, p. 164). Olhando o quadro em perspectiva histórica, Celso Furtado identifica que no Brasil de então não havia técnica própria ou formação de capitais que pudessem ser desviados para novas atividades. O desenvolvimento com base no mercado interno, como queria Mawe, só se tornaria possível para Furtado (2006, p. 165) “quando o organismo econômico alcança um determinado grau de complexidade, que se caracteriza por uma relativa autonomia tecnológica”. Este não era o caso, em absoluto, da indústria de laticínios no país.

O ideário de desenvolvimento da produção queijeira não se encaixava na estrutura da empresa colonial desenhada para o Brasil de então, ainda mais quando observamos um país “totalmente carente de base técnica” (FURTADO, 2006, p. 159). Ainda que as condições materiais observadas *in loco* por Mawe apontassem para este sentido, a Colônia portuguesa – que sequer possuía Estado constituído a partir de um projeto nacional – continuava com enormes dificuldades de empreender qualquer movimento que não aquele vinculado ao seu papel de economia primário-exportadora, já em crise.

Como dito anteriormente, as observações de Mawe sobre a estrutura de nossa produção e comercialização do queijo são apenas as primeiras de que se tem registro, merecendo que nos atentemos também a outras visões. Nesse sentido, Spix e Martius (1981), durante o segundo quarto do mesmo século XIX, percorreram o sudeste brasileiro e narraram com mais detalhes a organização de Vila Rica, região com o maior comércio do

Brasil e de onde partiam estradas para São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia. Os autores relatam que

(...) quase toda semana seguem para a capital caravanas carregadas de produtos da região, algodão, couros, marmelada, queijos, pedras preciosas, barras de ouro etc. e voltam trazendo sal, vinho, chitas, panos, presuntos, espelhos, ferramentas, novos escravos para a exploração das minas de ouro etc. (SPIX; MARTIUS, 1981, p. 3)

A produção de queijos com características de processo industrial demorou a avançar no Brasil pela total carência dos insumos necessários à sua produção, como o coalho. À época, sua obtenção só era possível a partir da caça e abate de animais selvagens, como tatu, veados e capivaras. Em outros países, esse processo se dava pelo uso de animais domésticos, como porcos e bezerros, o que não era possível aqui por ferir os interesses econômicos de fazendeiros que exploravam o comércio da carne e viam nisso a perda de um bem valioso (DIAS, 2010, p. 23). Sobre a produção do século XIX, assim descreve Dias (2010, p. 35):

o principal centro queijeiro de Minas Gerais era a região do Rio Grande, cujos fabricantes despachavam em cestos de bambu para o Rio de Janeiro por intermédio dos primeiros empresários de transporte do Brasil, os tropeiros. Em cada cesto cabiam 50 queijos e cada muar carregava dois cestos. Em linhas gerais, o processo de feitura do queijo não era muito diferente do atual, exceto pelo coalho usado – e o mais comum era o de capivara. As formas de madeira tinham a circunferência de um pires na parte interna. Após receber sal por cima e por baixo e virado de tempo em tempo, o queijo estava pronto para o consumo com uma semana de cura.

Além do coalho, o Brasil carecia ainda de fonte perene de sal³¹, que era tão escasso que inclusive girava no sertão como moeda corrente para o pagamento de salários do clero ou de empregados do governo (DENIS, 1980, p. 296). Havia ainda a baixa qualidade zootécnica do plantel nacional de gado leiteiro, pois enquanto o processo de seleção genética na Europa indicava, já no século XVIII, a existência das raças Jersey,

³¹ A escassez de sal devia-se ao monopólio exercido por Portugal, que o extraía principalmente da cidade de Setúbal: “A despeito de possuir um dos mais extensos litorais do mundo – da região tropical é o maior –, o Brasil até o século 19 não produzia sequer um grama de sal marinho, tendo sido esse o começo dos problemas para a fabricação de queijos nos tempos coloniais. A salinização brasileira permanecia literalmente proibida por questões de Estado – ou seja, para não fazer concorrência a Portugal, que se tornara um dos principais produtores e exportadores europeus de sal. (...) No Brasil, a queda [do monopólio] ocorreu no apagar das luzes da monarquia e a exploração das primeiras salinas no Nordeste do país é coisa da década de 1820. Por muito tempo o sal dos queijos nativos vinha de Portugal e das minas que afloravam nas margens do rio São Francisco e afluentes – o rio Salitre era um deles – em Minas Gerais, ao redor de Araxá, de Salinas e de outras cidades para onde os fazendeiros se dirigiam em busca de nutrição de suas boiadas” (DIAS, 2010, p. 19-20).

holandesa e pardo-suíço, com produção que superava os 10 litros de leite ao dia, no Brasil o rebanho não tinha padrão identificado ou raças homogêneas e a produção de leite era em média de 5 litros por dia. Ademais, pela ausência de cercas rurais eficientes de contenção do gado, tornava-se mais difícil controlar o rebanho e, conseqüentemente, prevenir doenças e salvá-lo de predadores³². Por fim, a falta de pessoas habilitadas e de utensílios apropriados às tarefas da queijaria também era uma dificuldade (DENIS, 1980, p. 296).

Dentre os viajantes europeus do período, Auguste de Saint-Hilaire (1975) foi quem mais se notabilizou por suas observações sobre a produção e comércio de queijo ao longo de suas expedições pelo Brasil. Talvez pela grande extensão de sua obra, composta por sete livros com relatos cuidadosos sobre o que viu pelo país, o botânico francês seja o viajante que mais detalhadamente descreveu os hábitos dos mineiros vinculados à cultura do leite e do queijo.

Tendo percorrido os mesmos locais por onde passou Mawe cerca de 15 anos antes, Saint-Hilaire possivelmente experimentou o espraiamento das técnicas ensinadas por Mawe quando de suas visitas aos produtores locais (DIAS, 2010, p 67). Isso se dá tanto nas condições sanitárias quanto nas características sensoriais dos queijos provados por Saint-Hilaire, que são elogiados pelo naturalista na maioria absoluta das vezes. Ele também dedicou-se à descrição detalhada da Região da Serra da Canastra a partir de seus elementos geográficos, botânicos e, inclusive, culturais, constituindo-se uma das principais referências históricas para se retratar a região:

Diante de mim a Serra da Canastra, na linha do horizonte, com o mesmo aspecto de sempre; um pouco à esquerda, outras montanhas bem menos elevadas; duas ou três choças de adobe de paredes esburacadas e uma única fazenda digna de nota; nenhum boi nos pastos, nenhum viajante pelo caminho, nenhum vestígio de lavoura nos campos; em toda a parte as terras se estendendo a perder de vista, o que só servia para mostrar como era deserta a região. Eis aí, em poucas palavras, o quadro que se apresentou aos meus olhos durante todo aquele dia de viagem. Não posso dizer, entretanto, que se tratava de uma paisagem melancólica. Aquela alternância de matas e pastagens, formando repartições de diferentes matizes, as ondulações do terreno e as altas montanhas que se elevavam no horizonte, para os lados do oeste, compunham um conjunto muito agradável à vista (SAINT-HILAIRE, 1975, p. 98-9).

³² O autor lembra que o problema do cercamento das propriedades só foi resolvido por Barão de Mauá, que importou, em meados de 1880, o arame farpado que Joseph Glinden inventara nos Estados Unidos (DIAS, 2010, p. 21).

Saint-Hilaire deixa claro haver pouca produção agrícola – e mesmo trabalho – em uma região que entendia ser riquíssima pela qualidade e quantidade de seus pastos. Pouco gado, pouca plantação, pouca geração de renda e praticamente nenhuma moeda, conforme descrito no trecho abaixo:

Os escassos habitantes dos arredores da Serra da Canastra, que parecem todos aparentados uns com os outros, cultivam a terra com suas próprias mãos, mas seus produtos não têm nenhuma saída. Unicamente o gado que criam é capaz de lhes render algum dinheiro, mas ainda assim eles são obrigados a gastos consideráveis com o sal, cujo preço ali é exorbitante. Os negociantes de gado vão até aqueles longínquos recantos em busca de bois para comprar. Os moradores da região se queixam também das ervas venenosas, que fazem mal ao gado. Contudo, essa afirmação não deve passar de uma simples conjectura para explicar a morte repentina dos animais, pois ninguém é capaz de indicar com precisão quais são as ervas de que tanto falam. Um motivo de queixa bem mais justo é a maneira pela qual os dizimeiros querem que seja pago o imposto, recusando-se a receber o pagamento em produtos e exigindo dinheiro em espécie. É preciso convir que é realmente difícil arranjar dinheiro quando não se vende quase nada (SAINT-HILAIRE, 1975, p. 105-6).

Ainda que pareça óbvio, é importante destacar que a produção de queijo da época se destinava ou ao consumo das próprias fazendas ou a um mercado consumidor nascente, que até então se abastecia majoritariamente dos queijos europeus. É comum, portanto, identificarmos passagens relacionando sua produção à satisfação de trocas com bens oriundos do Rio de Janeiro, tais como o sal e outros bens importados. Essa economia de trocas, comum aos homens livres que se ocupavam do comércio tropeiro, é a mesma que até muito recentemente se estabelecia na Região da Serra da Canastra. Ou seja, ao invés de o queijo ser convertido em moeda, a conversão se dava em bens de consumo da própria fazenda – ocasionado tanto pela infraestrutura precária de transportes, como pelo distanciamento dessas fazendas produtoras dos centros urbanos ou vilas com alguma atividade comercial. Nessa economia não monetária e, portanto, com pouquíssimo acesso a qualquer ferramenta de crédito, que se conserva a produção de queijos na Região nos dois últimos séculos (CARVALHO; LEITE, 2014).

Voltando ao século XIX, o comércio entre as regiões auríferas e as zonas portuárias se dava por meio de tropas de burros, que desciam as Serras carregadas de toucinho e queijo e voltam carregadas de sal:

Depois de nós, várias caravanas vieram sucessivamente aboletar-se no rancho. Vêm umas do Rio de Janeiro para S. João e Barbacena, carregando sal; vão outras destes arredores para a capital e levam toucinho e queijo. Estes gêneros que constituem dois ramos de comércio

muito importantes para a comarca de S. João transportam-se em cestas de bambu (jácas), achatados e quadrados. Cada cesto contém cinquenta queijos e dois formam a carga de um burro (SAINT-HILAIRE, 1974, p. 49).

Para melhor compreender como se davam essas relações de troca no interior do Brasil, passaremos, a partir de agora, a situar a economia queijeira em relação à nossa ordem escravocrata, organizada em torno da grande empresa agrícola voltada à exportação. Além de Furtado (2006), faremos uso do trabalho de Franco (2010) sobre a situação dos homens livres dentro dessa ordem, como instrumental importante seja do ponto de vista de nossa organização econômica à época, seja para buscar identificar quais foram os motivos que levaram a uma regulação tão tardia da produção de alimentos de origem animal no país – que só nasce de forma definitiva praticamente na metade do século XX.

2.2.4. Economia queijeira e a ordem escravocrata

O objetivo do trabalho de Maria Sylvia de Carvalho Franco (2010, p. 2010) é de projetar a figura do homem livre e pobre no sistema social, lembrando que “foi na fímbria do sistema econômico organizado para a produção e comercialização do café que emergiram as atividades a ele relegadas”. Em sua obra, ela explica que foram esses “serviços residuais”, que não podiam ser executados por escravos e que tampouco interessavam aos homens com patrimônio, “que ofereceram as oportunidades ao trabalhador livre” (FRANCO, 2010, p. 65).

A autora identifica nas figuras do tropeiro e do vendeiro a abertura do sistema social no país, sendo estas as atividades mais importantes para o escoamento da safra e abastecimento das fazendas. Por meio desses flagrantes que se imagina a importância relativa do movimento de mercadorias na época, que contrastavam com a pobreza da estrutura material existente para suportá-lo. Franco vai buscar na literatura de viagens, como em Saint-Hilaire, as fontes que darão conta de explicitar a precariedade daqueles que experimentaram longamente “as dificuldades dos caminhos, o desabrigo dos ranchos, a pobreza das vendas, à mercê da hospitalidade estranha”, tornando evidente o desnível entre valores arriscados nesse tráfico e as condições mínimas de sua segurança (FRANCO, 2010, p. 67).

Ao investigar essas práticas, ela tenta desvendar as razões que levariam à preservação de determinadas características do comércio ligado à grande agricultura, como o desatendimento das estradas e o transporte moroso de bens, que seriam compatíveis à economia organizada para a subsistência ou para a produção exígua de excedentes (FRANCO, 2010, p. 67). A reflexão de Franco busca situar a figura do tropeiro como um ponto de articulação desses dois caracteres – tecnologia rudimentar e grande empreendimento mercantil:

Em verdade, o tropeiro aparece como a própria personificação dessas condições objetivas: sua atividade firmou-se por ser indispensável a um momento das operações comerciais, que dependiam, contudo, de um deslocamento no espaço com o equipamento tecnológico conservado da fase em que a produção tendia para o nível de subsistência (FRANCO, 2010, p. 67).

Em linhas gerais, nos interessa a caracterização que a autora faz do tropeiro no quadro da ordem escravocrata, pois ele possui funções econômicas e sociais muito semelhantes às exercidas pelo produtor de queijo, já que estavam pouco ligados “ao grande fazendeiro, porque ambos [fazendeiro e tropeiro] entravam em contacto em termos de uma relação de mercado, sem a interferência de obrigações necessárias de ordem pessoal” (FRANCO, 2010, p. 67-8).

O produtor de queijo geralmente se encontra indiretamente vinculado ao grande fazendeiro, por ser proprietário/posseiro de uma pequena gleba de terras na qual se dedica às atividades agrícolas e, entre elas, à produção de queijo. O quadro da sociedade colonial é descrito da seguinte maneira:

Nesta organização um tanto quanto rudimentar, em que eram presentes quatro tipos principais de pouso (o rancho, a venda, a estalagem e a fazenda): “Tais estabelecimentos combinam, de maneira imediata e em escala modesta, a exploração da terra e a colocação de seus produtos: a pequena fazenda fornece a mercadoria; o rancho mais a venda atraem seu provável comprador e possibilitam as transações. São assim, a fazenda, rancho e venda, elementos cuja importância é equivalente no circuito completo da atividade da mesma pessoa, que enfeixa a posse de todos três. (...) Esse conjunto tem interesse, porque reflete a fusão da economia de subsistência e de mercado que ainda marcou a velha civilização do café. De um lado, ele expõe a forma rudimentar de comercialização de excedentes, realizada por um sujeito que produz seus próprios meios de vida; mas evidencia, também, que isto se desenvolveu em função do tráfego gerado pela presença, nessa sociedade, de um setor especializado na produção de mercadorias. A posição, na estrutura social, do sujeito que enfeixa em suas mãos os três elementos daquele conjunto, define-se pela sua condição de pequeno proprietário, e suas relações com os

estratos superiores configuram-se através de uma dependência que é menor que a existente entre um simples vendeiro e o proprietário de terras. (...) A posição do simples vendeiro é, em certa medida, oscilante: ora se observam relações de recíproco comprometimento e dependência entre ele e os estratos superiores, ora, pelo contrário, ocorre como que o seu nivelamento com as camadas mais pobres (FRANCO, 2010, p. 74-75).

Frente a tal quadro, a autora aponta que a economia dos homens livres é marcada por dois planos, o mercantil e de subsistência, possuindo características que também são observadas na atividade dos produtores de queijo, que passam a ter “a astúcia e a malícia para criar e exaurir as oportunidades de formar pecúlio num meio em que o dinheiro era escasso” (FRANCO, 2010, p. 83).

Outro problema apontado pela Franco na categorização dos homens livres refere-se à sua relação com o Estado como um elemento personificado. Para ela, a noção de soberania de Estado supõe a possibilidade de pensar esta categoria como um aparelho despersonificado e uma entidade coletiva. No entanto, na consciência daqueles homens livres esse raciocínio se invertia, havendo uma confusão entre a pessoa do príncipe e o governo. Logo, as mudanças de governo, que resultariam da autonomia da colônia, não caíam na esfera de consciência desses homens como mudança de instituições, mas como substituição de pessoas:

As propriedades e as qualidades da ‘autoridade’, os seus atos e as consequências resultantes são identificados com o mundo social objetivo, que só pode ser percebido, portanto, através de uma mediação que anula qualquer possibilidade de sua apreensão num nível institucional. E este estilo de pensar está inextricavelmente ligado ao descortínio da organização e da dinâmica da vida política no Estado moderno (FRANCO, 2010, p. 89-90).

Nesse cenário, o apoio político *versus* auxílio econômico consolidava a interdependência entre o grande fazendeiro e os homens livres. Sem essa relação, os compromissos do fazendeiro se tornavam muito frágeis (FRANCO, 2010, p. 91). Nas palavras da autora:

Por causa desse sentido que lhe era essencial, a prática do fazendeiro, em seu extremo, conduzia à destruição daqueles mesmos predicados que organizavam a imagem social do submetido com a categoria de pessoa. Desse modo, o fabricar de lealdades e fidelidades por meio de um processo cumulativo de recíprocos encargos e favores promovia, sucessivamente, a eliminação completa da possibilidade de um existir

autônomo. Os efeitos desse processo não param no nível da orientação da conduta, cancelando a racionalidade mínima que implica na representação subjetiva de motivos e de fins, eles atingem até a própria consciência do mundo social, impossível de ser concebido senão mediante o prisma formado pela encarnação do poder: este transfigura a realidade social, convertendo-a nas formas objetivadas da existência daquele que é ideado como superior, e plasma as categorias através das quais ela é conhecida, confinando-as a imagens que não podem transcender essa mesma situação vital particular, personificada e alheia (FRANCO, 2010, p. 94).

Entendemos, pois, que a questão que merece ser explorada situa-se justamente no grau de dominação política a que estavam sujeitos os homens livres, em específico os pequenos proprietários, sitiantes etc.. Por óbvio, não havia naquele momento da política brasileira e, portanto, no processo legislativo, força política que os representasse no nível de proteção ou promoção de suas formas de vida (social, política ou econômica) que não aquela proporcionada pelo grande fazendeiro – vinculado a um universo produtivo que em nada se relacionava à economia produzida ou circulada pelos homens livres, também pouco ligado a seus bens culturais.

Essa relação de representação só começa a existir com a formação do Estado Nacional com Vargas, em que é dado ao homem livre – desenhado por Maria Sylvia de Carvalho Franco – um caráter de trabalhador (rural ou urbano) e disso decorre uma nova organização da atividade econômica. Não à toa, os meios de circulação do queijo de leite cru ao longo de todo o período se dão em formas majoritariamente não mercantis, como a troca de favores com o grande fazendeiro e alimentação das tropas em troca de outros gêneros alimentícios.

Fora dessa dimensão/expressão quase que exclusivamente cultural, como inclusive narram os viajantes europeus aqui indicados, não há mercado formado que justifique a elaboração de uma legislação específica, seja pela falta de reconhecimento de uma “classe” de produtores do gênero para o mercado, seja pelo fato de que sequer existia mercado para ser fomentado, estruturado ou mesmo protegido. Essa *pressão* política passa a existir a partir de um período muito recente, há cerca de um quarto de século. Mais recentemente, o aumento de pressão por produtos artesanais está relacionado a uma diversificação e ampliação do mercado consumidor, que passou a demandar e a se organizar para mudar ou recuperar hábitos alimentares então perdidos, como é o caso do consumo de queijo de leite cru (LEITE, 2018).

Trata-se, pois de um outro aspecto que nos permite distanciar as experiências históricas do Brasil com o percurso do alimento (e sua cultura) em países como a França. Neste país, o queijo possui uma cultura e sentido históricos totalmente distintos daqueles presentes no Brasil, pois estão mais integrados àqueles modos de vida, seja em função de sua intrínseca conexão com a base alimentar há mais de um milênio, ou ainda pelo seu processo mais longo de integração econômico, que há muito mais tempo superou as bases de “trocas”, “favores” ou “dependência” em economias não-monetárias, como ainda vemos aqui.

Os relatos dos viajantes estrangeiros comungam de uma impressão geral sobre o Brasil daquele tempo que está cristalizada na historiografia econômica brasileira: terras riquíssimas, aptas às mais variadas culturas e com grande potencial, cuja organização servia exclusivamente ao propósito da expropriação – de ouro, de diamantes, de qualquer coisa facilmente explorável que se encontrasse pela frente. A hospitalidade da gente se entremeava com narrativas de violência, extrema e generalizada pobreza, desorganização social e uma ausência de perspectiva sobre o futuro, que se somava à forma violenta como se organizava a repressão do Estado sobre qualquer eixo da atividade econômica para extrair seus impostos, o que, de acordo com eles, incentivava ainda mais o contrabando, o desvio das rendas e a propagação da violência.

O Estado ali estava para organizar a expropriação da riqueza da terra de sua colônia, sem qualquer preocupação com outros aspectos formadores daquela sociedade – delegados geralmente às igrejas ou mesmo outras formas de organização econômica que não as atividades imediatas. É nesse sentido que devemos ler as críticas de Mawe (1978) diante das dificuldades de se estabelecer a Fazenda Real. Da mesma forma, a crítica aos costumes feita por Saint-Hilaire (1975). A grandeza que se narra do Brasil por tais viajantes em seu viés colonizador não viria de seus habitantes, mas daquilo que se encontrava nos solos: uma excelente terra agricultável e uma imensidão de minas a serem exploradas, *apesar* daquela gente.

A narrativa que fazem dos homens livres é marcada pela pouca propensão que eles teriam ao trabalho, resultado de um custo de vida barato e sem grandes pretensões de acumulação (SAINT-HILAIRE, 1975). Mawe (1978) relata que esta “ociosidade” seria uma consequência do final do ciclo do ouro, já que a população mineira – embebida daquela cultura extrativista – só enxergava valor na atividade de mineração e desprezava

outros esforços, por mais fáceis e menores que fossem, para a geração de riqueza, como a agricultura e as atividades comerciais

O que esses autores não se dão conta, novamente, é da relação que se tem entre as suas observações do local com aquilo que se passava na economia da colônia – que vivera o apogeu do ciclo do ouro meio século antes. Furtado (2006, p. 132) lembra que, pelo fato de as regiões mineiras não terem criado formas permanentes de atividade econômica que não aquelas vinculadas à economia de subsistência, o declínio da produção do ouro levou naturalmente a uma rápida e geral decadência. Em suas palavras:

Uns poucos decênios foram o suficiente para que se desarticulasse toda a economia da mineração, decaindo os núcleos urbanos e dispersando-se grande parte de seus elementos numa economia de subsistência, espalhados por uma vasta região em que eram difíceis as comunicações e isolando-se os pequenos grupos uns dos outros. Essa população relativamente numerosa encontrará espaço para expandir-se num regime de subsistência e virá a constituir um dos principais núcleos demográficos do país. Neste caso, como no da economia pecuária do Nordeste, a expansão demográfica se prolongará no processo de atrofiamento da economia monetária. Dessa forma, uma região cujo povoamento se fizera em um sistema de alta produtividade, e em que a mão-de-obra fora um fator extremamente escasso, involuiu numa massa de população totalmente desarticulada, trabalhando com baixíssima produtividade numa agricultura de subsistência (FURTADO, 2006, p. 134).

O autor lembra nas páginas seguintes que não há registro em nenhuma outra parte do continente americano de uma involução tão rápida e completa de um sistema econômico constituído por uma população cuja principal origem era a europeia (FURTADO, 2006, p. 135 ss.). Essa construção de Celso Furtado se encaixa com a narrativa da história do queijo ao longo do século XIX e também com a caracterização sociológica de Maria Sylvia de Carvalho Franco.

Desse modo, vimos que em todo o período a produção de queijos se deu de forma esparsa, pouco organizada, vinculada à subsistência de seus produtores e obviamente centrada na zona rural. Além disso, ainda que inicialmente vinculada ao ciclo do ouro, quando experimentou grande valorização, as formas de circulação do produto estavam muito mais ligadas a meios não monetários (troca por outras mercadorias, o consumo nas próprias fazendas, estaleiros ou locais de passagens das tropas) do que efetivamente a um círculo comercial específico – já que as elites, em sua maioria, continuavam consumindo queijos importados.

Diante desse histórico, não nos parece que a economia do queijo se coloca como um meio de sustento ou de organização produtiva das fazendas para auferir *renda*³³, mas sim como uma alternativa de troca do produto por outras mercadorias de consumo, numa economia cuja circulação de moeda ainda se dava de forma incipiente:

Os queijos iam para o mercado sem embalagens, marcas, rótulos, nomes dos fabricantes. Máquinas, higiene, transporte, zero. Retrato de um Brasil desprovido de energia elétrica, de estradas decentes, de tradição e cultura em laticínios. O tipo de queijo era somente um: fresco, grosseiro – e caro. Nas ‘casas de queijos’ da roça o trabalho, sempre igual na sua rotina de nenhum compromisso, ficava a cargo das mulheres e crianças (DIAS, 2010, p. 73).

A passagem supracitada retrata a inexistência, no Brasil, dos fatores cruciais que levaram à expansão da produção e comércio do queijo na Europa séculos antes, que apresentamos anteriormente a partir de Netto (2014). A revolução nos transportes e as melhorias nos processos produtivos nos insumos necessários à produção do queijo foram, juntamente à descoberta do processo de pasteurização em 1864, os pilares que permitiram o desenvolvimento do mercado europeu. Tais revoluções e incrementos, porém, tardaram a ter início em território nacional.

O campo brasileiro, fora do modelo agroexportador, é historicamente pobre, miserável, conforme expôs Celso Furtado (2006) na obra *Formação Econômica do Brasil*. Trata-se de uma decorrência da relação entre o Brasil “moderno”, que para a época seria aquele Brasil das monoculturas voltadas à exportação, e o restante de sua população,

³³ O processo de agregação de renda à produção agroartesanal de queijo merece especial destaque em nossa tese, visto que a diferença de renda entre aqueles produtores ‘ilegais’ e as famílias ‘legalizadas’ (ou que de alguma forma conseguem colocar seu produto diretamente ao mercado de alta renda ou em nichos especializados) chega a ser de 5 a 7 vezes. Nesse sentido, Walter Belik (2010, p. 169) lembra que 75% da pobreza do planeta localiza-se em zonas rurais, demandando que os problemas dessa desagregação de renda sejam equalizados por meio da busca de alternativas para o desenvolvimento das regiões marginalizadas. Assim, ainda que o queijo não seja um alimento de primeira necessidade que equacione o problema da fome e do acesso ao alimento, entendemos que, devidamente regularizada e contando com outros tipos de suporte do poder público, sua cadeia produtiva possui enorme capacidade de agregar renda às regiões tradicionalmente produtoras do Queijo Minas Artesanal, como a Serra da Canastra, fazendo com que uma política de defesa do produto agroartesanal esteja devidamente englobada no conceito de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) trabalhado pelo autor, “como um processo de transformação produtiva institucional em um espaço rural determinado cujo fim é o de reduzir a pobreza rural (Schejtman; Berdegué, 2002, p. 1). Observa-se, portanto, que o DTR se baseia na mobilização de atores locais em direção a uma nova inserção produtiva visando a melhoria de sua situação econômica e social. Nesse particular, a DTR não projeta no espaço de um território uma economia de autarquia autossuficiente, mas, sim, uma nova vinculação e um novo dinamismo, tendo como horizonte espaços de atuação mais amplos” (BELIK, 2010, p. 170).

formada pela sociedade de homens livres que é retratada também por Maria Sylvania de Carvalho Franco (2010).

Depois de descrever a forte presença da violência como método de solução dos conflitos ou mesmo qualquer outro tipo de questões do convívio social no Brasil do século XIX, Franco (2010, p. 164) expõe a relação desses indivíduos em torno da figura do Estado e sua primeira intermediação, que é a administração pública. O objetivo dela é tratar de “processos subjacentes à constituição e consolidação do ‘estado nacional’”, naquele período, “tal como foram vividos pelo homem comum” (FRANCO, 2010, p. 165).

Ao analisar o comportamento e a caracterização dos homens livres ao longo do século XIX, é possível extrair alguns elementos comuns que marcam a formação da sociedade rural e, aos poucos, sua articulação em pequenas cidades. Via-se ali uma sociedade marcada pela “vida simples, da falta de dinheiro, da sociedade quase indiferenciada”, em que apesar de haver grande disponibilidade patrimonial, essa estrutura era pouquíssimo produtiva, nivelando nossa gente por sua “rusticidade e simplicidade” (FRANCO, 2010, p. 118). Dois séculos mais tarde, Carvalho e Leite (2014) irão registrar em suas histórias sobre São Roque de Minas que essas mesmas características faziam com que a cidade “morresse devagar.”

Tal “herança de pobreza” atingiu em cheio, segundo a autora, a relação entre a formação de patrimônio estatal e a propriedade privada. Durante a primeira metade do século XIX, marcada pelo processo de independência de Portugal, “no plano do sistema econômico, mesmo na região sul, onde germinava a nova riqueza, o aspecto sensível é ainda de estagnação” (FRANCO, 2010, p. 120). Além disso, conforme narrou Furtado (2006), a estrutura tributária desenhada à época retirou de circulação qualquer excedente monetário privado e transformou-o em fonte de arrecadação para o governo. O aparelho tributário foi revisto em fins de 1934 para que as medidas que buscassem racionalizar as finanças públicas recaíssem inclusive nos últimos escalões da administração (STURTZ, 1837, p. 21-7).

O funcionamento do poder estatal na regulação da atividade privada (e da propriedade privada) se estabeleceu ao longo do século XIX em torno do abstrato e longínquo poder central, que, apesar da sua capacidade de buscar definir regras concretas que orientassem ou, ainda – usando a terminologia de Norberto Bobbio (2007) –, que proibissem/permitissem condutas, não venceu fatores determinantes do comportamento social local:

O funcionamento efetivo de um tal sistema, em que pese a eficácia dos condicionamentos exteriores da conduta do servidor público, tentados pelo legislador, esbarrava com fatores determinantes de seu comportamento que não eram menos poderosos e iam em sentido contrário às expectativas definidas pelo poder estatal. (...) [Este processo operava por um] mecanismo básico desse jogo de fatores, que de um lado impeliam para uma burocratização do aparelho administrativo e que de outro entravavam esse processo (...) Essa conduta do servidor público, orientada mais pelos vínculos que o prendiam aos interesses de seu meio local, que pela lealdade para com seu empregador distante e desmaterializado, começa a tornar-se inteligível quando se evidencia como era de fato ainda rudimentar o próprio conjunto de fórmulas que disciplinava a realização dos objetivos do Estado. Seu caráter positivo, isto é, sua cristalização num corpo de preceitos estatuídos objetivamente e consubstanciados como força normativa, havia penetrado de maneira rudimentar na consciência de cidadãos e funcionários, tornando precária sua eficácia para garantir da parte de ambos homogeneidade e continuidade de ação (FRANCO, 2010, p. 121-2).

Franco (2010, p. 124) aponta que, nesses casos, aqueles incumbidos de fazer observar as posturas municipais regiam-se, todavia, pelo que estava costumeiramente fixado e não por regulamentos ou protocolos. Ela explica que as ordenações que regiam as práticas administrativas “não tinham, realmente, o caráter abstrato e geral que distingue os preceitos jurídicos sobre os quais se assenta a estrutura burocrática”, de maneira que “a decisão em cada caso concreto orientava-se preponderantemente pelos valores ou pela situação de interesses a que os agentes do governo estavam imediatamente vinculados”, ou seja, a validade efetiva dessas ordenações era instável, podendo ser abertamente desobedecidas, inclusive pelos próprios agentes públicos (FRANCO, 2010, p. 124-5).

Essa observação da autora possui intrínseca relação com um dos temas de nosso trabalho. Vemos que, a partir de seu raciocínio, é possível observar o caráter instável do conjunto normativo do Estado em função do alto grau de subjetividade ou, mais ainda, de orientações de valores distintos entre o conteúdo da norma (em nosso caso, sanitária) para o conjunto de valores utilizados pelos agentes fiscalizadores em sua aplicação. Este assunto será abordado no último capítulo desta tese de forma mais aprofundada, mas vale neste momento registrar seus contornos teóricos:

O princípio que legitimava o exercício efetivo do poder público, assentava-se antes na autoridade do passado, nos usos e costumes sancionados através de seu próprio reconhecimento contínuo e antigo e por meio da orientação habitual da conduta para o conformismo, do que na determinação, pelo governo, de submeter as situações concretas a um controle racional que previsse e fixasse de maneira geral os meios

eficientes tendo em vista finalidades perseguidas no futuro (FRANCO, 2010, p. 125).

De forma análoga, vemos que o conjunto de crenças que, nos dias de hoje, formam o corpo técnico contrário ao queijo de leite cru parece se prender na mesma tradição deste “passado”, ao invés de fixar seu ponto de atenção naquilo que a ciência tem apontado como formas alternativas de garantia dos mesmos objetivos dentro de determinados produtos de origem animal – no caso, o queijo –, que são a sanidade e inocuidade do alimento.

Ademais, parece haver uma raiz histórica na função de fiscalização do servidor público, conforme aponta Maria Sylvania de Carvalho Franco (2010, p. 125):

Começam a ficar expostos os obstáculos sociais à tendência de burocratização do aparelho fiscal: de uma parte, um servidor público cujos vínculos com o ambiente em que vivia não eram compensados por uma atitude profissional capaz de garantir um certo rigor no desempenho de suas atribuições funcionais; de outro, o descuido em formalizar as práticas administrativas, o que seguramente advinha da falta de importância mesma dessas providências, visto como referidas práticas se alicerçavam, na realidade, sobre uma ordem consuetudinária.

Mais adiante, a autora fala da promiscuidade na relação público-privada e a dificuldade de definição clara do papel do Estado e do nível de influência possível ou desejável da iniciativa privada. Ela pontua que a falta de recursos públicos decorrente da alta concentração da arrecadação no governo central fazia com que as municipalidades vissem “obstruídas as vias próprias ao modelo de administração vigente no período imperial, os poderes locais ficaram, de modo irremediável, trancados em uma pobreza inerte” (FRANCO, 2010, p. 128). A saída encontrada foi recorrer a dinheiro, prédios e as instalações privadas para fazer valer o mínimo de estrutura pública necessária, originando uma confusão entre patrimônio público e privado:

Na base do desenvolvimento da burocracia na administração pública, está um caráter essencial: o processo de expropriação do servidor público dos meios materiais da administração, separando-se com nitidez os recursos oficiais dos bens privados dos funcionários. Pelo que já ficou exposto, vê-se como esse processo de expropriação, no Brasil do século XIX, foi sustado pelo insuperável estado de penúria a que estavam sujeitos os órgãos públicos. (...) mesmo para esse mínimo, os recursos oficiais eram escassos, compensando-se essa falta pelas incursões aos bolsos dos cidadãos e das autoridades. E o resultado disso foi que, em lugar do funcionário público tornar-se cada vez mais um executivo que apenas gere os meios da administração, manteve-se preservada a situação em que ele detinha sua propriedade. Isto significa, evidentemente, que ele os

podia controlar autonomamente, pois ele os possuía. Seu, era o dinheiro com que pagava as obras; seu, o escravo cujos serviços cedia; sua, a casa onde exercia as funções públicas. Essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados fundamenta, sem dúvida a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do Estado (FRANCO, 2010, p. 130-1).

A autora entende que esta atitude e mentalidade, ligadas a tal base material, fez fundir o público e o privado “por força da pobreza” (FRANCO, 2010, p. 131). Essa noção distorcida das funções públicas apareceria ainda no exercício dos cargos públicos, como uma espécie de oportunidade de que se aproveita seu agente e a explora conforme os interesses de sua vida corrente, mas cujos preceitos que regem seu exercício pertencem a um mundo estranho, apartado do cotidiano. Ou seja, para Franco (2010), faltava a “atribuição de um conteúdo valorativo ao serviço público, que fizesse dele, além de um meio de subsistência, um modo de vida válido *per se*”, o que poderia estabelecer um vínculo consistente entre as atividades do pessoal administrativo e os interesses da Administração, uma vez que “desempenhar as primeiras de acordo com a ética profissional seria, a um tempo, bem servir aos últimos”.

Além desse viés, não havia formação própria para a carreira pública na municipalidade. A consequência disso, consoante a autora, foi que a ignorância técnica do servidor público impedia que sua ação fosse disciplinada por preceitos legais e assumisse caráter funcional e categórico. Esse conjunto, assim, convergia para uma demarcação pouco nítida entre as atividades privadas e públicas (FRANCO, 2010, p. 137), servindo para a extensão do poder oriundo do cargo público para o exercício da dominação com fins estritamente particulares – seja de conjuntos de valores próprios ou, mais efetivamente de seus interesses políticos diretos.

Ademais, a autora demonstra que a debilidade material dos poderes públicos, o uso dos aparelhos governamentais como propriedade privada e as técnicas pessoais de dominação se articulam em um mesmo conjunto, tornando mais débeis os esforços no sentido da racionalização da atividade estatal (FRANCO, 2010, p. 139). O que ocorria na municipalidade espelhava-se também, de certa forma, no poder central, já que o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) só seria criado quase um século depois, por meio do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, durante o Estado Novo de Getúlio.

Essa passagem do trabalho de Maria Sylvia de Carvalho Franco (2010) é fundamental para entendermos a relação entre a instrumentalidade do Direito e da organização estatal no enfrentamento contra o principal ponto de exercício de poder, isto é, a dominação pessoal, identificada pela estudiosa. A sua conclusão indica que os meios criados para se resolver um problema específico existente na esfera da administração federal (aumento de arrecadação, em seu exemplo), não só deixaram de ser resolvidos como fortaleceram essa característica nas relações pessoais.

Nesse sentido, a sucessão de acontecimentos narrados por Franco (2010) dá conta de uma clara limitação da atuação do Direito em promover ou transformar determinadas realidades tão somente por meio de sua racionalidade: ao tentar inculcar ou até elevar determinado padrão moral, acabam por reforçar as mesmas características que visam a combater dentro daquela organização social – a dominação pessoal. Tal característica deve ser registrada pois permite observar, de forma crítica, as tentativas de readequação do parâmetro normativo sobre o qual repousa a regulação dos produtos de origem animal, para colocar uma questão direta e simples que limita, de certa forma, as expectativas em torno da efetividade ou eficácia da norma jurídica, alterando uma realidade: a readequação do regulamento da inspeção sanitária de produtos de origem animal, por si só, seria capaz de resolver os problemas enfrentados e relatados por seus produtores, em especial o alto grau de arbitrariedade na aplicação da norma?

Ao recorrer à obra de Franco (2010) para remontar a economia política daquela sociedade de homens livres dentro da ordem escravocrata, destacamos dois aspectos. O primeiro refere-se ao tardio movimento de comercialização das atividades rurais por meio dos homens livres, cujas regras que regiam as trocas estavam muito mais baseadas em elementos da dominação pessoal e da pouca circulação de moeda do que em questões de lucro, geração de excedente ou criação de classe burguesa. O segundo refere-se à compreensão de que, desde o século XIX, é na formação da relação entre burguesia e Estado que podemos identificar as raízes daquilo que vemos como parte dos problemas atuais da produção agroartesanal de queijo no Brasil.

Desse modo, é preciso que criemos meios e instrumentos para superar essa aparente contradição colocada pela autora:

Num primeiro momento, o Estado é posto sem rodeios a servir os grupos dominantes e, como uma derivação do próprio sentido que estes imprimiam à sua atuação, libera-se uma força que acabará por lhes ser adversa: a presença do Estado na gerência direta das atividades

econômicas. Aí então, se determina o repúdio à interferência do governo. Em suma, a atividade do Estado burguês é tão ambígua – ora subvencionando e ora limitando a iniciativa privada – quanto o próprio sentido da ação burguesa, que ora faz apelo ao seu concurso e ora o repele. As sumárias indicações aqui feitas sobre um dos problemas centrais da constituição do Estado no Brasil – a autonomia e as vinculações de sua política econômico-financeira – visam apenas exemplificar as relações entre grupos dominantes e grupos dirigentes e complementar as análises anteriores deste capítulo. Essas discussões são suficientes para ressaltar como os elementos que poderiam ser referidos às estruturas ‘arcaicas’ ou ‘modernas’ constituem na verdade um mesmo conjunto: a existência de funcionários que detinham os meios da Administração e realizavam amadoristicamente suas funções, a informalidade das práticas administrativas aparecem entrosadas à remodelação do aparelho governamental, à afirmação da soberania do Estado, à intenção de convertê-lo num instrumento de controle indireto das oportunidades de exploração econômica (FRANCO, 2010, p. 149).

Arrematando o raciocínio, Franco (2010, p. 149) ainda aponta que as transformações econômicas que abriram o século XIX propuseram, especialmente ao grupo dominante que se constituiu com o café, a utilização direta do aparelho estatal, por meio da identificação de seus próprios objetivos com os interesses nacionais, da mesma forma como atestam Furtado (2006) e Bielschowsky (1996). Destarte, Franco (2010) identifica que se localiza aí o impulso para burocratizar a administração pública, isto é, para transformá-la em um instrumento eficaz de dominação. É nesse mesmo momento que se situam as oposições definidas entre poder central e poderes locais.

Para além disso, a espinha dorsal da formação do Estado brasileiro moderno – separação dos fundos públicos dos recursos privados, o exercício despersonalizado das funções públicas e sua definição por normas gerais – não encontrava condições para se completar. Assim, o processo verificado de expropriação das agências locais, como condição à remodelação das instituições administrativas, freou a mudança pretendida, pois a pobreza crônica a que ficaram relegadas aquelas agências teria tecido a base material que confundiu contínua e sistematicamente os cofres públicos com os bolsos particulares.

O mesmo descompasso acima descrito foi percebido quando examinamos a formação da estrutura formal da Administração e o modo concreto como transcorriam os seus processos. Por conseguinte, o baixo número de funcionários qualificados, a baixa racionalização em seus procedimentos e a fidelidade aos valores próximos de cada corpo burocrático retardaram, substancialmente, a separação entre autoridade oficial e influência pessoal.

Tais características da formação do Estado brasileiro moderno, trazidas desse momento histórico, serão de fundamental importância para analisarmos os desdobramentos da legislação que regula a produção de queijo no Brasil, em especial quando começamos a observar a clivagem entre o modelo industrial – que se baseia na pasteurização e no controle dos custos de produção para disponibilizar alimento barato e com alta capacidade de circulação em todo território nacional – e o modelo artesanal/tradicional – voltado para cadeias de curto alcance, relacionado a métodos culturalmente preservados de produção de alimento.

Esse processo foi acompanhado por um grande isolamento político daqueles que não detinham condições de disputar o poder central, ou seja, aqueles que não estavam vinculados aos setores dinâmicos de nossa economia. Segundo Franco Franco (2010, p. 165-6), foi por esse motivo, associado à “pobreza dos poderes públicos e ao uso do aparelho do governo como propriedade privada”, que

[...] a dominação pessoal se ergueu como o mais poderoso obstáculo à implantação do modelo pretendido, na medida em que modelou a consciência e a atuação dos grupos dominantes. Para estes, o mundo ficou fragmentado e delimitado pelo raio de seu próprio poder, isto é, só teve realidade na medida em que foi, imediatamente, a concretização exterior de sua vontade. Fechado em sua propriedade, foi nela todo-poderoso e dispôs de seus semelhantes até o ponto em que não mais se pertenciam; mas não pôde ultrapassá-la e alcançar as raízes comuns de seu grupo, organizando-se para a realização de interesses gerais. Também o fazendeiro foi um solitário e ficou confinado às dimensões pessoais de sua existência. A terra que dominou tão completamente, por isto mesmo, compôs o seu mundo inteiro: para além dele situava-se o espaço impreciso em que não podia se reconhecer como medida de todas as coisas e que, assim, se lhe escapava.

Todo o panorama traçado neste item e, em específico, este último trecho de Maria Sylvia de Carvalho Franco nos auxiliam a compreender melhor os limites e as origens de algumas das barreiras que enfrentam historicamente as organizações produtivas da cadeia do queijo de leite cru, bem como o grau possível de sua articulação com o Estado, como será melhor aprofundado no terceiro capítulo de nossa tese. No próximo tópico continuaremos a traçar o panorama evolutivo aqui proposto, ainda que brevemente, avançando para as mudanças e permanências ocorridas com a passagem para a República.

2.2.5. Fundação da República e o início do processo de industrialização da produção de queijos

Retomando o processo de evolução da estrutura produtiva do queijo no Brasil, registram-se mudanças a partir de 1888, como consequência do primeiro surto industrial brasileiro, em uma economia que transitava para o trabalho assalariado. É nessa época que é fundada, em Minas Gerais, a Companhia de Laticínios da Mantiqueira, primeira queijaria de moldes empresariais, do médico Carlos Pereira Sá Fortes. Uma segunda fábrica é fundada em 1897, em Campos do Piauí, e o terceiro laticínio é aberto dez anos mais tarde, com uma queijaria em Pedras Altas, interior gaúcho, pelo então Ministro da Agricultura Joaquim Francisco de Assis Brasil.

João Castanho Dias (2010, p. 83) relata que a primeira indústria de coalho no Brasil data de 1923, com o Coalho Frísia, fabricado também em Mantiqueira/MG, por Ian Kingma. Antes disso, para fazer a separação da caseína do leite, os produtores usavam o labfermento oriundo da anta, do tatu-canastra, do veado ou do porco. Em relação ao coalho, vemos novamente a função da troca e da eventualidade como um dos elementos centrais no processo de produção do queijo:

Posto em garrafas de vidro, o Coalho Frísia facilitou muito a vida de pequenos sitiantes que saíam por aí vendendo queijos em balaios forrados por folhas de bananeira e voltavam para casa com a tropa carregada de coalho para uma nova safra de queijo (DIAS, 2010, p. 83).

Durante os séculos XVIII e XIX, a indústria queijeira se desenvolveu por outras regiões do Brasil, não se restringindo a Minas Gerais, embora de forma menos dinâmica daquela existente em terras mineiras. Ainda assim, Dias (2010, p. 35-7) verifica que os problemas sofridos eram semelhantes, como a falta de sal e ausência de técnicos em laticínios para aperfeiçoamento do produto.

A partir do nascimento da produção industrial dos derivados do leite no Brasil, tendo o queijo entre eles, é que podemos diferenciar o viés empresarial, o qual toma a dianteira os laticínios narrados nos parágrafos acima, da produção artesanal, que segue acontecendo nas fazendas. Paralelamente ao surgimento dos primeiros laticínios industriais, começa o movimento pela regulação da produção de alimentos de origem animal, em 1915, com a promulgação do Decreto 11.460 pelo Presidente Venceslau Brás,

que cria o Serviço de Inspeção de Fábricas de Produtos Animais e a primeira legislação dos lácteos (DIAS, 2010, p. 11-13).

O início da interligação de nosso mercado interno, porém, somente começou a ocorrer alguns anos depois, com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, durante o ciclo desenvolvimentista dos anos 1930-1960, período no qual é possível observar o impulso à expansão das malhas rodoviárias e ferroviárias, bem como ao desenvolvimento industrial brasileiro, sem rompimento com as estruturas agroexportadoras predominantes na economia do país até então.

As mudanças pelas quais passou o Brasil no início do século XX serão objeto do próximo capítulo. O que vale observar nesse momento é o legado deixado pela estrutura socioeconômica brasileira, além de suas características culturais, para que possamos compreender o sentido da regulação da produção de origem animal iniciada a partir dos anos 1910. Vivíamos em uma sociedade rural, cuja infraestrutura de transportes era praticamente inexistente e o movimento de cargas se dava no lombo de burros. Os núcleos urbanos começaram a se formar apenas a partir das décadas de 1940-1950, com pouco planejamento e vivenciado surtos e epidemias vinculados diretamente à falta de saneamento e de condições de higiene e saúde pública.

A produção de queijo, por óbvio, estava inserida nesse contexto e nele ocupava papel marginal, pois não era atividade central para a produção ou circulação de riqueza, como também não estava diretamente vinculada aos mercados em expansão de então.³⁴ O mercado incipiente de queijo começava a almejar alguma regulação para poder se expandir e essa regulação mirava muito mais no estabelecimento de práticas e processos adequados ao controle sanitário e garantia do abastecimento da população que chegava às cidades.

Por outro lado, não havia ainda sido possível sedimentar gerações de produtores de queijo a partir de um mesmo *savoir-faire* ou vinculados a guildas ou corporações de ofício, que de alguma forma se reunissem em torno de determinados *terroirs* – como existiam na França e Itália, por exemplo, dos séculos XV e XVI – em que

³⁴ “O queijo hoje sobrou nas encosta, né? Então, por riba das lavoura – o café, a lavoura branca – e aí nas encostas tão os queijo, né, mas nas beira, nas parte mais montanhosa que tão os queijo memo.” Depoimento de Zê Maria no documentário “O Mineiro e o Queijo”, dirigido por Helvécio Raton (2011)

tais instrumentos funcionaram como uma espécie de última tentativa de defesa à expansão industrial e acumulação capitalista observadas ao longo dos séculos seguintes.³⁵

Ou seja, estávamos em tempos diferentes do processo global de acumulação e a regulação jurídica, que se viu no início do século XX, tinha como desafios ulteriores a história e a economia política do século anterior, oriundo de uma sociedade com resquícios do escravagismo, cuja economia se organizava a partir da monocultura exportadora (de açúcar, de tabaco, de café) e que ensaiava os primeiros passos de orientação da atividade estatal para entender, operar e fortalecer as dinâmicas de seu mercado interno.

A análise da relação da agricultura e da política agrícola, a partir de Vargas principalmente, deve ter como pano de fundo o panorama da formação da ossatura do Estado brasileiro ao optar estrategicamente pelo modelo industrial de produção em detrimento da produção artesanal, para que possamos extrair adequadamente as funções exercidas pela norma jurídica e os sentidos pretendidos ao projeto de desenvolvimento que se instalava na época. Assim, antes de avançarmos na discussão do modelo de regulação da produção de alimentos de origem animal, devemos cravar a insuficiência dos modelos francês ou europeu para responder à *totalidade* dos problemas enfrentados agora e outrora pelo Brasil.

³⁵ Sobre esse período, HUNT e LAUTZENHEISER, 2011, p. 13-4: “As trade and commerce thrived and expanded, the need for more manufactured goods and greater reliability of supply led to increasing control of the productive process by the merchant-capitalist. By the sixteenth century, the handicraft type of industry, in which the craftsman owned the workshop, tools, and raw materials and functioned as an independent, small-scale entrepreneur, had been largely replaced in the exporting industries by the putting-out system. In the earliest period of the putting-out system, the merchant-capitalist would furnish an independent craftsman with raw materials and pay him a fee to work the materials into finished products. In this way the capitalist owned the production throughout all stages of production, although the work was done in independent workshops. In the later period of the putting-out system, the merchant-capitalist owned the tools and machinery and often the building in which the production took place. The merchant-capitalist hired workers to use these tools, furnished them with the raw materials, and took the finished products. The worker no longer sold a finished product to the merchant. Rather, the worker sold only his or her labor power. (...) Capitalist control was, then, extended into the process of production. At the same time, a labor force was created that owned little or no capital and had nothing to sell but its labor power. These two features mark the appearance of the economic system of capitalism. (...) The market and the search for monetary profits replaced custom and tradition in determining who would perform the task, how the task would be performed, and whether a given worker could find work to support him or herself. When this occurred, the capitalist system was created.” Mais adiante, eles identificam as funções exercidas pelas guildas ao longo deste processo de expropriação: “From the beginning, these capitalist enterprises sought monopolistic positions from which to exploit the demand for their products. The rise of livery guilds, or associations or Merchant-capitalist employers, created a host of barriers to protect these employer’s positions. Different types of apprenticeships, with special privileges and exemptions for the sons of the wealthy, excessively high membership fees, and other barriers, prevent ambitious poorer craftsman from competing with or entering the new capitalist class”.

Como vimos, as especificidades do nosso processo de estruturação de uma produção agroindustrial do queijo estão claras, principalmente quando conjugamos os elementos estruturais do país (ausência de infraestrutura, economia pouco monetizada e rural, crises sanitárias) com as características do capital privado (ausência de concentração de capital para dar início a novas atividades econômicas, pouco progresso técnico etc.). Essa aparente *lentidão* em monetizar a economia do queijo e incluí-lo como elemento da produção voltada ao mercado está ligada ao lugar ocupado pelo Brasil no jogo da economia-mundo, conforme muito bem explorado por Braudel (2005) e sistematizado por Furtado (1961), quando analisa as especificidades do subdesenvolvimento, indicando que os setores dinâmicos de nossa economia são tão somente aqueles vinculados de alguma forma com o processo de acumulação global, os setores primário-exportadores, deixando às margens todas aquelas formas de produção ou expressão cultural que não sejam funcionais para serem exploradas pelas economias do centro.

Assim, cabe voltarmos às conclusões do trabalho de Maria Sylvania de Carvalho Franco (2010). Para ela, a organização interna do grupo de homens livres e pobres se edifica em bases pouco estáveis, dependendo de seu ajustamento às margens da sociedade agrário-exportadora. Além disso, ela identifica que, nesse contexto, não há papel ou tempo necessário para que consolidem suas tradições, pois essa parte da sociedade estava sempre sujeita à “interferência, descontínua por sua vez, do setor orientado para a atividade mercantil” (FRANCO, 2010, p. 235). Por fim, Franco (2010, p. 235) afirma que o processo de marginalização e a situação de carência a que os homens livres e pobres ficaram relegados em todos os planos da vida, ao mesmo tempo que definiram relações de cooperação e, acrescentamos, não monetizadas.

A produção do queijo artesanal, vinculada à produção direta dos meios de vida, não está, em absoluto, ligada às engrenagens de nossa economia agrário-exportadora. É a partir dessa herança que devemos analisar as normas jurídicas editadas ao longo do século seguinte, pois entendemos que a espinha dorsal do sistema de inspeção industrial e sanitária visava corresponder a um duplo desafio, que pode ser resumido da seguinte maneira: equacionar os problemas sanitários e de abastecimento a partir de uma estrutura produtiva que entregasse alimentos baratos, seguros do ponto de vista sanitário e que pudessem ser distribuídos nacionalmente.

Portanto, o desafio representado pelo binômio abastecimento/segurança passa a ocupar a agenda do processo de industrialização no Brasil durante toda a primeira metade

do século XX e, simplesmente, não leva em conta estruturas produtivas que não pudessem responder de forma adequada e satisfatória a essa problemática. Logo, torna-se possível localizar no tempo e no espaço as razões que levaram à redação dada ao artigo 928 do RIISPOA, como veremos no capítulo seguinte, principalmente, a partir das reflexões propostas por Carlos Alberto Dória (2014) a partir da reconstrução do debate entre Gilberto Freyre e Câmara Cascudo sobre a cultura alimentar brasileira.

Esse processo encerra características mais perversas para a atualidade: não só o mercado lácteo está mais estruturado em cadeias globais de valor do que há 50 anos, como as formas de pressão destas indústrias estão mais coordenadas, seja pelo poder econômico dos oligopólios da indústria do leite, seja pelas lutas fratricidas que os membros da ‘cultura do leite cru’ travam entre si.

Desse modo, na medida em que o mercado adentrou para outras formas de produção, como é o caso do queijo produzido a partir de parâmetros industriais, foi necessário fazer uso de instrumentos jurídicos que promovessem a *harmonização* dessa legislação para (i) materializar riscos até então não percebidos, representados principalmente pelo movimento sanitarista; (ii) criar ilegalidades na cadeia produtiva do queijo de leite cru pela não adoção dos padrões industriais; e (iii) encarecer o acesso a mercados pelos pequenos produtores, pela exigência de adoções de métodos produtivos e certificações inadequadas às suas características. Desenvolveremos com mais profundidade esse raciocínio no próximo capítulo.

3. POLÍTICA AGRÍCOLA E PRODUÇÃO DE QUEIJOS NO BRASIL A PARTIR DO SÉCULO XX

Neste capítulo buscaremos compreender como a regulação da produção de queijos no Brasil se insere como parte da política agrícola adotada pelo país a partir da segunda metade do século XX. Feita tal identificação – e entendendo que uma das formas de realização da política agrícola é justamente seu aparato legal-institucional –, nosso objetivo é de remontar a regulação da produção agroartesanal de queijo de leite cru desde a edição da Lei Federal 2.924, em 5 de janeiro de 1915 até as recentes discussões em torno da revisão do RIISPOA, que culminaram com a edição do Decreto 9.013, em 29 de março de 2018, a fim de estruturar um panorama claro dessa evolução.

Tal percurso tem como embasamento o contexto histórico, econômico e social apresentado no capítulo anterior, cujo pressuposto dá conta das principais características socioeconômicas que influem na definição da *questão agrária* como um dos elementos centrais da política brasileira do século XX³⁶ e a forma como se organiza o aparato estatal, legal e institucional para a regulação da produção agroartesanal a partir da edição do RIISPOA, em 1952. Essas questões estão intimamente relacionadas ao sentido pretendido da ação estatal a partir de Getúlio Vargas e ao processo específico de mudanças pelo qual passou o país durante esse período, identificado em torno da *questão nacional* (FONSECA, 2014).

³⁶ Caio Prado Jr. (1979, p. 15-6) assim definia, em 1960, a questão agrária: “Acima de 30 milhões de brasileiros, ou seja mais da metade da população do País, dependem necessariamente para seu sustento – uma vez que não lhes é dada outra alternativa, nem ela é possível nas atuais condições do País – da utilização da terra. Doutra lado, por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a economia agrária brasileira, bem como das demais circunstâncias econômicas, sociais e políticas que direta ou indiretamente derivam de tal concentração, a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada, em benefício de uma reduzida minoria. Decorrem daí os ínfimos padrões de existência daquela considerável parcela da população brasileira – padrões materiais, e como consequência, também culturais. É nesses termos (que procurarei desenvolver e comprovar no presente trabalho) que se propõe a questão agrária brasileira naquilo que diz respeito aos interesses gerais da nação, para não dizer simplesmente ‘humanos’. Isso porque são sem dúvida as circunstâncias acima assinaladas que não somente condenam milhões de seres humanos a uma existência miserável e sem perspectivas, como ainda constituem o obstáculo principal e mais profundamente implantado no organismo social brasileiro, ao desenvolvimento econômico e cultural do País. Sob qualquer aspecto que se considere esse desenvolvimento, as suas perspectivas se acham estreitamente limitadas pelo fator negativo que constitui a presença no País de elevada percentagem de populações reduzidas a um dos mais baixos níveis de existência humana de que se tem notícias no mundo de nossos dias. (...) Mas o que ficou dito já nos serve para situar a questão agrária brasileira, e colocá-la em seus devidos termos, que vêm a ser, em primeiro e principal lugar, a relação de efeito e causa entre a miséria da população brasileira e tipo de estrutura agrária do país, cujo traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária”.

Em resumo, o Brasil do final do século XIX forjava-se como economia primário-exportadora, baseada no grande latifúndio monocultor, cujo centro dinâmico girava essencialmente em torno da cultura do café – depois de vividos ciclos econômicos da cana-de-açúcar e do ouro, além de outros de menor magnitude, como a borracha e a pecuária –, em uma sociedade de bases escravocratas, com pouca intensidade de exploração de seu mercado interno e cuja população habitava majoritariamente a faixa litorânea e a zona rural, dependendo do uso da terra para produzir seus alimentos (PRADO JÚNIOR, 1979; FURTADO, 2006; MÜLLER, 1989a; MELLO, 1990).

Nesse caminho, entendemos ser importante destacar esses elementos tendo em vista que, feita a reconstrução histórica do processo de introjeção da produção de queijo na sociedade rural brasileira do século XIX, consideramos que a atual economia brasileira agroartesanal é, de certa forma, uma consequência histórico-econômica do modelo escravocrata agrário-exportador, mas constituída praticamente como um *acidente*, à sua margem, justamente pela manutenção (ou resistência) da produção agropastoril das pequenas propriedades rurais, cujos hábitos alimentares e tradições de familiares suportaram o longo curso da história ao longo de gerações. Por questões que melhor exploraremos posteriormente, esses produtores são, hoje, valorizados pelo mercado consumidor dos grandes centros urbanos, a ponto de viabilizar o que entendemos ser o começo da formação de um mercado interno disposto a arcar com preços mais altos que o que se convencionou na indústria de laticínios tradicional para passar a consumir o queijo artesanal (de leite cru ou não) em uma cadeia produtiva de alto valor agregado (na produção, circulação e consumo).

Destarte, foi justamente na gênese daquela economia escravocrata, monocultora, latifundiária e agrário-exportadora que se forjaram os homens livres dedicados à subsistência, ao pouso e alimentação da tropa, conforme narrado por Maria Sylvia de Carvalho Franco (2010), às margens e ao mesmo tempo dependentes daquela organização produtiva que se tornava cada vez mais complexa; homens e mulheres praticamente invisíveis durante todo o longo período que se estende da exploração mercantil do ouro e diamantes em Minas Gerais até a formação do Estado nacional, já na primeira metade do século XX. Não havia qualquer estímulo econômico ou político para aquela faixa populacional se agregar a qualquer dos dois movimentos majoritários de organização da economia capitalista periférica – a cafeeira ou a infante indústria de bens de consumo (MELLO, 1990).

Para bem compreendermos esse período de formação do capitalismo brasileiro e nele entender o *locus* ocupado pela produção agroartesanal daqueles homens livres de ontem e produtores agroartesanais de hoje, recorreremos à síntese de João Manuel Cardoso de Mello (1990, p. 78):

Em suma, a própria agricultura escravista de exportação colocava os homens livres e pobres à margem, porque dispensáveis, mas, ao mesmo tempo, não os deixava à disposição do capital, como força de trabalho passível de se transformar em mercadoria, desde que a eles era permitido produzirem sua própria subsistência. A abundância de terras impusera, em última instância, a escravidão, para que se pudesse estimular a acumulação primitiva na Metrópole. Agora, estabelecida a agricultura escravista de exportação e tomado em conta o vigor da acumulação, era ela, a abundância de terras, novamente, que entravava a emergência da produção capitalista. Quando se expandia a economia mercantil-escravista, aos homens livres e pobres era dado ceder terreno, deslocando-se para o interior, ou, então, se fixar em faixas inaproveitadas, por uma ou outra razão, para a produção mercantil e escravista. Quando chegava a crise, em nada se afetava a situação dos homens livres e pobres que, porque dela não dependessem, continuavam pobres e livres, mas, ainda, produtores da própria subsistência. Nem a expansão os punha em cheque, nem a crise desprendia de si este elemento fundamenta à constituição do capitalismo, os trabalhadores carentes de meios sociais de produção e de vida em “quantidade superabundante”. Do mesmo modo, a economia de subsistência, dispoñdo de terras onde se acomodar, ia se dilatando e fugindo da pressão demográfica.

O autor analisa em sua tese as raízes do que chama de capitalismo retardatário, a partir de dois marcos históricos do processo econômico brasileiro: (i) a passagem da economia colonial à economia exportadora capitalista e (ii) a industrialização retardatária (MELLO, 1990). Para este trabalho, interessa-nos recuperar os elementos que remontam a dinâmica da economia mercantil-escravista cafeeira e, posteriormente, os elementos que dão origem e consolidam o capital industrial no país. Nesses dois processos compreendemos estar o cerne da política econômica de Vargas e a ideologia do desenvolvimentismo identificada por Bielschowsky (1996), que influenciarão decisivamente a forma pela qual se regulará a produção de alimentos de origem animal a partir de 1950 – inserida no processo de industrialização nacional e na batalha por um abastecimento interno que resolvesse a carestia de alimentos enfrentada desde a eclosão da primeira guerra mundial (LINHARES; SILVA, 1979).

Mello (1990) explora as circunstâncias que levaram ao não aproveitamento ou submissão daquele homem livre de finais do século XIX como trabalhador assalariado da

produção cafeeira ou como trabalhador assalariado do “regime monótono das grandes fábricas”. Para o autor, esse processo era fruto do “peso da necessidade”, que não decorria das condições objetivas indicadas na transcrição que reproduzimos acima. Diferente do que vimos com os cercamentos narrados por Marx na Inglaterra, os homens livres, no Brasil, não foram diretamente expropriados da terra da qual eram proprietários ou posseiros, dispersando-se, espacialmente, na economia de subsistência, vivendo das trocas e experimentando as dificuldades de transportes inter-regionais, que faziam regiões inteiras ficarem isoladas de centros urbanos pela completa inexistência de vias transitáveis. Ou seja, “não vagaram pelas cidades, vivendo da caridade ou do trabalho esporádico” e nem foram obrigados, pelo Estado, a trabalhar para o capital com salários “abaixo do que seria fixado, espontaneamente, por um teórico mercado de trabalho” (MELLO, 1990, p. 79).

Enquanto os debates entre o setor agrícola moderno e a indústria nascente disputavam os sentidos da política econômica do Estado³⁷, a produção agroartesanal de queijo resistiu ao processo de modernização agrária e permaneceu praticamente invisível aos olhos dos sucessivos modelos econômicos que acompanham a formação do Brasil no período, a partir da dualidade “latifúndio-minifúndio” (MÜLLER, 1980, 1989a) e aliado do debate sobre o esforço industrial necessário ao abastecimento interno da crescente

³⁷ Destacamos, a título de exemplo do embate entre industriais e o setor agrícola-cafeeiro, o discurso proferido pelo então Deputado Roberto Simonsen, em réplica ao discurso do Deputado Martinho da Silva Prado, em sessão do dia 14 de outubro de 1937: “Sr. Presidente, ouvimos, todos, com a consideração que nos merecem, as palavras do honrado representante da lavoura paulista, Sr. Martinho Prado. Entendo, porém, que S. Excia. não foi justo na apreciação que fez sobre a actuação do Conselho Federal de Commercio Exterior. Fazendo parte, provisoriamente, desse corpo consultivo, formado de homens que se esforçam por acertar e bem servir ao Paiz, e, excepção feita da minha pessoa, de autoridade incontestavel em assumptos economicos e financeiros, posso dar testemunho de que constitue sua constante preocupação a crise de super-produccão em que se debate o café. Não é só, porém, aos membros desse Conselho que esse problema preocupa. Realmente, Sr. Presidente, qual o brasileiro que, tendo um pouco de conhecimento da historia do Paiz, e, portanto, a consciencia do que representou e representa o café em nossa economia e civilização, que não encara com verdadeira angústia a crise em que se debate o nosso principal product? Uma divergência existe, porém, e profunda, entre o digno representante da lavoura e nós outros, deputados da indústria. Nunca procurariamos attenuar uma crise da industria querendo attribuir suas razões ás actividades em qualquer ramo agricola, pois que, pelo conhecimento que temos da economia nacional, sabemos que todas as occupações, dentro de um paiz normalmente organizado, se completam e se conjugam, não havendo ahi interesses antagonicos. Já tenho demonstrado, e exhaustivamente, que não possuímos capacidade acquisitiva exterior para importar o que o parque industrial brasileiro já hoje produz para satisfação de boa parte das necessidades de nossos patricios. Podemos discordar, em detalhes, do projeto de lei que visa regular a importação de machinas para as industrias, evitando a super-produccão. Mas num paiz de pouca cultura, como o Brasil, não se pode deixar, inteiramente, á livre iniciativa particular, a escolha da actividade mais conveniente á economia nacional. Ha falta de estatísticas e certos elementos que permittam aos brasileiros, bem intencionados, escolher com segurança o ramo mais propicio ao exercicio de suas actividades. É exactamente para evitar que a industria vá se debater em crises de super-produccão, como essa que tanto afflige o café, que nós outros, industriaes, consideramos indispensavel, em beneficio da economia nacional e da efficiencia productiva de todos os brasileiros, uma legislação no sentido do projecto tão veementemente combatido pelo digno representante da lavoura. Era o que eu tinha a dizer” (SIMONSEN, 1973).

população urbana que vivemos a partir dos anos 1940/50. No entanto, antes de nos debruçarmos sobre a pressão que as cidades exerciam no campo, acreditamos ser necessário melhor conceituar a questão agrária e observar como ela influencia os problemas contemporâneos enfrentados pelo produtor agroartesanal de queijo de leite cru.

3.1 QUESTÕES PRELIMINARES: SANITARISMO E ABASTECIMENTO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

Por se situarem justamente em momento fundamental à estruturação do Estado capitalista no Brasil e se inserirem como conceitos importantes dentro do sentido do planejamento econômico do período, em que a organização do Estado visa a superar o modelo agrário-exportador dependente de mercados externos, entendemos ser importante conceituar e compreender as ideias-força que organizam uma das faces da estrutura produtiva deste novo Estado-nação capitalista, qual seja, a produção industrial de alimentos de origem animal. Essas ideias-força são o sanitarismo e o abastecimento.

Primeiramente, tais conceitos servem como elemento motriz do desenvolvimento industrial deste setor, ao exigirem esforços de capital, de organização produtiva e de desenvolvimento técnico com vistas a atenderem novos padrões para a produção de alimentos no país. É justamente no momento em que os centros urbanos se desenvolvem – e junto com eles aumenta a complexidade cultural, social e econômica de nossa sociedade –, que o papel do Estado enquanto mero mediador de interesses privados é substituído por uma organização dos interesses políticos da sociedade e como direcionador do processo econômico (COMPARATO, 1978; BERCOVICI, 2009).

A formação de um aparelho regulatório como suporte à formação da acumulação de bases industriais, orientada a partir do mercado interno, também pode ser analisada quando observamos estas duas ideias-forças na organização industrial de nossa produção de alimentos. Como disse Bobbio (2007, p. 5), “à medida que o processo de industrialização avança, as tarefas do Estado aumentam ao invés de diminuir.” A partir do exercício monopolístico da força, sua atuação passa a buscar a orientação da sociedade com um conjunto pré-determinado de regras e ao atingimento de determinados objetivos

comuns – utilizando-se para isso aquilo que Bobbio (2007, p. 13) chama de normas de organização, que integram um ordenamento de cunho *promocional*.

Inseridas no processo de urbanização, as políticas de abastecimento podem ser analisadas a partir dos conflitos que visavam mediar no mercado interno que se formava (e se tornava mais complexo), tendo em vista as pressões tanto da burguesia industrial e mercantil quanto dos movimentos de trabalhadores urbanos, cada qual com seu conjunto de interesses. O abastecimento, ou a finalidade de abastecimento, passava a orientar a organização de preços, ordenar os investimentos em infraestrutura, controlar estoques.

Do ponto de vista da política sanitária, também é nesse período que a preocupação com a organização dos espaços urbanos começa a demandar normas de cunho sanitaria, com vistas a evitar a proliferação de doenças – em especial de epidemias nos aglomerados das cidades – e controlar, ao longo das cadeias de produção de alimentos, seus riscos de contaminação ou de perecimento.

Diante de tais considerações introdutórias, partiremos, na sequência, a remontar como a positivação destes valores e práticas orientadoras da atividade produtiva de alimentos de origem animal foi constituída no Direito brasileiro, buscando fazer a relação entre o contexto social, a conjuntura política e as escolhas jurídicas feitas naquela época e para aquela realidade nacional.

3.1.1. Sanitarismo e saúde pública: ideia-força para o controle industrial e sanitário dos produtos de origem animal

A noção moderna de Direito Sanitário nasce também com o período industrial, com a mudança da perspectiva de enfrentamento de doenças que se tinha até então. Até a Idade Média, a sociedade não tratava da doença, mas lidava com ela pelo afastamento do doente do convívio social, para impedir a contaminação dos demais. Em uma sociedade europeia altamente influenciada pela religião, que via a doença como castigo divino, e devido à impossibilidade de a ciência e a medicina enfrentarem, com êxito, doenças que hoje se tem por inofensivas, não havia espaço para uma ação coordenada e ativa para alguns problemas que se apresentavam (DALLARI, 1988).

Sueli Gandolfi Dallari (1988, p. 330) afirma que tudo muda radicalmente na relação da saúde enquanto elemento da sociabilidade humana com o advento da industrialização e a urbanização. Tais processos, que mudam o convívio humano, tornam mais fácil a proliferação de doenças contagiosas e requerem diferentes tipos de cuidado, levando o Estado a assumir paulatinamente a responsabilidade pela saúde do povo – que interessava ser mantido sadio por conta do serviço que prestavam enquanto força de trabalho ao capital industrial. Com isso, a estrutura estatal é forjada e passa a ser utilizada como instrumento promotor da saúde enquanto completo bem-estar físico do cidadão (DALLARI, 1988, p. 329).

Nessa nova realidade, a atuação do Estado foi orientada “a proteger a saúde de todos os perigos”, inclusive “contra a irresponsabilidade de seus próprios cidadãos”, fazendo com que sua ação passasse a objetivar o controle do comportamento dos indivíduos no intuito de “impedir-lhes qualquer ação nociva à saúde de todo o povo” (DALLARI, 1988, p. 330). Essa ação positiva do Estado ocupa também as normas de produção de alimentos, como veremos na análise do RIISPOA, com vistas a evitar a contaminação humana por meio da ingestão de alimentos – processo que se acelera fortemente a partir da década de 1980.

De forma equivalente, também interessa aqui a conceituação de saúde pública, definida como “de um lado, uma realidade epidemiológica, ao estado geral de saúde de uma população; de outro, trata-se de um conceito que vincula e se associa à atividade estatal para a Administração da saúde” (AITH, 2007, p. 24–5). Reconstruindo seu histórico, Fernando Aith (2007, p. 24-5) reforça que a saúde pública é, antes de se constituir como um saber, o exercício de poder e de força, voltado à saúde da população, à segurança sanitária e à saúde individual.

Os primeiros movimentos de saúde pública narrados pelo autor indicam a prevalência de dois traços marcantes: (i) a construção das estruturas sanitárias dentro de cada Estado respondeu sempre às formas políticas dentro das quais elas estavam inseridas, demonstrando que diferenças institucionais entre um país e outro revelariam, na verdade, diferentes concepções de intervenção do poder sobre a saúde coletiva; (ii) a medicina ficou inicialmente em segundo plano na organização da história sanitária ocidental, com o conhecimento médico colocado ao serviço da política e da administração pública, como traço fundamental da relação entre saúde pública e o poder (AITH, 2007, p. 24–5).

Aith (2007) relata que o desenvolvimento do conhecimento científico evoluiu a ponto de constituir aquilo que se passou a identificar como “higienismo”:

O higienismo desenvolve uma grande preocupação reformista, prolongando a ideologia dos iluministas, que faziam do progresso moral do homem o objetivo mais elevado da atividade social. Os higienistas focam suas energias em direção a esse objetivo primordial, certos de estarem participando do processo de civilização da humanidade, iniciando suas ações nos meios populares das sociedades ocidentais, para melhorar e normalizar seus padrões e modos de vida, e em seguida, passando a atuar entre os índios das colônias dos impérios europeus, operando essa que ajudou a edificar os impérios e legitimou as suas ações civilizatórias, dando-lhe um mister ‘humanitário’ – embora, como hoje é notório, grande parte das comunidades indígenas tenha morrido justamente em decorrência das doenças trazidas pelos europeus. (AITH, 2007, p. 56–7)

Para este escopo, é interessante registrar o processo de construção de um problema de saúde pública, recorrendo à reconstrução histórica de Aith. Primeiro, ele frisa que a escolha dos temas que devem ser objeto da saúde pública situa-se em território móvel, no qual “coabitam interesses diversos e muitas vezes contraditórios.” (AITH, 2007, p. 56–7). Desse modo, em uma primeira aproximação, pareceria lógico um problema de saúde pública ser considerado na medida em que dissesse respeito ao bem-estar de determinada coletividade, a ponto de demandar uma intervenção coletiva. Contudo, dada a quantidade de atores e a multiplicidade de fatos decorrentes de uma problematização mais séria da noção de bem-estar coletivo, o autor destaca a importância de serem levados em conta determinados indicadores para auxiliar na identificação dos temas que efetivamente se ligam ao conceito de saúde pública (AITH, 2007, p. 57).

Essa reflexão nos é interessante tendo em vista o embate entre os defensores e opositores da produção agroartesanal de queijo de leite cru, pois pode nos fornecer parâmetros, diretrizes ou balizamentos para bem delimitar a questão e entender, de fato, quais seriam os problemas de saúde pública decorrentes da produção deste alimento, almejando em seguida as suas possíveis soluções. Neste sentido, Aith (2007) se posiciona da seguinte forma:

Para que uma questão social seja considerada objeto de interesse da saúde pública, deve-se analisar a sua frequência, gravidade, as características da população atingida, relação de custo e eficácia das medidas de prevenção e tratamento, dentre outros elementos objetivos que podem ser quantificados. Essa leitura do que seja um problema de saúde pública, que podemos qualificar de positivista, enuncia algumas regras de boa conduta que podem auxiliar na busca, mas não são suficientes para que

possamos compreender o que se passa na realidade, e, sobretudo, o que faz, nos dias de hoje, uma questão tornar-se de interesse da saúde pública (AITH, 2007, p. 56–7).

Deve ser dada atenção especial aos critérios apontados pelo autor como indicativos da eleição de objetos de saúde pública, pois esses itens nos servirão de baliza quando analisarmos especificamente os contornos e transtornos da produção agroartesanal de queijos de leite cru. Por agora, interessa-nos avançar nas explicações do autor com vistas a buscar a racionalidade do controle sanitário e a perspectiva que nos deve orientar na identificação dos interesses que costumam cercar tal tema.

Para se construir socialmente um problema de saúde pública, seria necessário recorrer a uma “dupla operação de medicalização e de politização dos fatos sociais” (AITH, 2007, p. 56–7). Assim, tomaremos para nós o desafio proposto por Aith, pensando na cadeia produtiva do queijo de leite cru e na problemática na qual o assunto está inserido no que tange aos alarmados riscos sanitários que sua produção, comercialização e consumo trariam à sociedade brasileira:

Tornar visível essa operação de tradução que faz de uma realidade social um problema que é ao mesmo tempo de saúde pública e jurídico é um processo fundamental para o desenvolvimento social. De fato, o que é de início uma realidade social torna-se em seguida um problema médico, depois uma questão política, logo após um problema de saúde pública e, após, uma questão juridicamente tratada, com suas devidas regulações e sanções, sejam elas administrativas, civis ou penais, terminando por dar lugar à execução de políticas públicas de prevenção, tratamento, etc. Compreender esse mecanismo social auxiliará na demonstração de que uma questão de saúde pública não é simplesmente uma questão de saúde pública, mas sim uma realidade social complexa que é ao mesmo tempo analisada por especialistas e leigos, por médicos e advogados, por políticos e cientistas, por jornalistas e associações. É essa característica fundamental que faz surgir uma questão de saúde pública, a multidisciplinaridade não só necessária para a sua compreensão, mas também a multidisciplinaridade de tratamentos que uma mesma questão obtém na sociedade (AITH, 2007, p. 56–7).

Neste processo de tradução que transmuta uma realidade social em um problema de saúde pública e jurídico, vivemos o que Aith (2007) chama de “sanitarização do social”. Conseqüentemente, os contornos sanitários que se formam em torno da regulação do queijo artesanal desviam o foco da qualidade do alimento para sua segurança (*food safety*), ou seja, ser um bom alimento ou não, por esta perspectiva, estaria vinculado

direta e unicamente à sanidade ou inocuidade do alimento como valor maior a ser protegido.

Esta reflexão merece ser feita com cuidado, pois o momento em que se elege o higienismo como prática corrente do ambiente industrial está ligado a um momento específico de nossa formação econômica, com a consolidação da produção de alimentos em grandes arranjos industriais, cada vez mais conglomerados e organizados com vistas a explorar racionalmente a produção de alimentos a partir da perspectiva do modo de produção capitalista. Logo, ter uma rotina sanitária clara, minuciosa e baseada na Lei é um fator de convergência dos principais setores organizados da sociedade de então: industriais (aumentar segurança jurídica), sociedade civil (direito à saúde) e Estado (abastecimento), preocupados em consumir alimentos de forma segura e a custos acessíveis.

É nessa lógica, e inserido nessa ordem econômica, que devemos entender a função desempenhada pelo movimento sanitário de então. Nesse sentido, a opção pelo controle sanitário como uma das formas de se estruturar racionalmente a maneira de se produzir alimentos no Brasil à época nos parece definitivamente adequada para os moldes e objetivos eleitos por aquela sociedade e seus atores políticos. Com o passar do tempo e a complexificação do processo social e produtivo, estas escolhas parecem precisar de atualização, tornando necessário que a norma jurídico-sanitária se adapte a outros meios de se produzir, circular e consumir alimento de origem animal atualmente.

3.1.2. Políticas de abastecimento e o problema da carestia: ideia-força para o controle industrial e sanitário dos produtos de origem animal

Maria Yeda Leite Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva (1979, p. 18) pensam o problema do abastecimento tomando como referencial a primeira formulação de uma política para sua racionalização na esfera federal e identificam que a história do abastecimento em nosso país é a “história da produção voltada para o mercado interno”. Essa forma de organização indicava uma reorganização do núcleo político e econômico que se via até então, conforme explicado abaixo:

Não devemos esquecer que em um país cuja estrutura econômica foi montada de fora para dentro, que forjou uma classe dominante intimamente articulada com os *trends* da economia externa, sujeira a uma divisão internacional do trabalho, da qual sua prosperidade e reprodução

dependem, é claro que os pesquisadores dediquem-se, fundamentalmente, a desvendar os mecanismos de sujeição, sejam eles internos ou externos. O relativo abandono de um tema como o mercado interno articula-se, desse modo, com o *cadre bâti* do processo de expansão do capitalismo no Brasil. Partiu-se, sempre, de um dado indiscutível – a limitação do mercado interno. Só o mercado externo existiria, amplo, capaz de sustentar a demanda. A tarefa do produtor é preencher o mercado preexistente. Na verdade, o menosprezo ao mercado interno traduz, de certa forma, a consciência da concentração de renda, a própria alienação do consumo popular como fator de expansão capitalista nos países dependentes (LINHARES; SILVA, 1979, p. 18).

Os autores entendem que só a partir dos anos 1960 – quando o avanço da industrialização/urbanização, principalmente em São Paulo, coloca em xeque determinadas práticas de consumo de alimentos (como a horta doméstica e o consumo de alimentos *in natura*), somado à pressão imobiliária sobre o solo urbano –, é que se pode começar a falar em uma “política” de abastecimento por parte do Estado (LINHARES; SILVA, 1979).

O processo de reorganização do espaço urbano que se viu daquela década em diante denota também duas características que vão marcar profundamente a política de abastecimento interno e a forma de inserção brasileira na divisão internacional do trabalho. A primeira é que os conflitos distributivos migram acentuadamente do campo para a cidade. Além disso, ao Brasil é reservado o papel de produtor global de alimentos em geral e em larga escala:

Agora, com a expansão industrial, várias das áreas dedicadas à produção de gêneros alimentícios, sobretudo aquela voltada para o mercado interno, sofrem a concorrência da lavoura especializada na produção de matérias-primas. Dessa forma, reproduz-se o fenômeno inglês de meados do século XIX, isto é, o Brasil, ao reservar áreas para a produção de gêneros exportáveis (penalização da agricultura pelas necessidades da industrialização) e de matérias-primas para a indústria nacional (algodão, cana-de-açúcar, juta, malva) tornou insuficiente a sua produção de alimentos (LINHARES; SILVA, 1979, p. 20).

Esse cenário provocava uma pressão nas cidades pelo fornecimento de alimentos de primeira necessidade em grande quantidade e baratos, levando à necessidade de criação de órgãos de intervenção na economia do abastecimento, vista por Linhares e Silva (1979) como medida acauteladora e de concessão à nascente burguesia industrial, que pretendia manter acesso a tais bens, mas, sobretudo controlar a pressão que a política de preços sobre os alimentos exercia sobre os salários da classe trabalhadora.

Os autores lembram que o movimento de transformação da estrutura social brasileira acompanhou a constituição de uma economia mundial sob o controle do capital monopolista, manifestado no Brasil por meio do reaparelhamento da infraestrutura de transportes destinada ao escoamento da produção, do sistema financeiro, que dava suporte à cafeicultura, e de setores de produção, como a indústria mecânica e a produção agrícola e dos frigoríficos (LINHARES; SILVA, 1979).

O quadro da República Velha e sua política de valorização do café – que já exploramos pelo trabalho de João Manuel Cardoso de Mello – originaram um processo inflacionário que recaiu sobre as classes assalariadas e influíram decisivamente no debate sobre abastecimento interno e controle dos preços dos alimentos, que segue como elemento importante da política nacional até a queda de Washington Luiz, em 1930 (LINHARES; SILVA, 1979, p. 29-43). O desabastecimento interno e a alta de preços dos gêneros alimentícios não se originava apenas de uma crise da produção de alimentos orientada ao mercado externo, mas estava conectado a uma gama de fatores decorrentes do processo econômico brasileiro: a inflação ocasionada pelas altas taxas de emissão de moedas para manter a política de exportações; a dificuldade de importação de gêneros alimentícios, como o trigo; a precariedade dos meios de transporte; o monopólio da produção, comercialização e do crédito por corporações e bancos estrangeiros – que praticavam medidas de controle do abastecimento interno (açambarcamento).

Como resposta, principalmente após as greves de 1917 e 1918 – que tinham entre as suas reivindicações a exigência do controle de preços –, o Governo criou o Comissariado de Alimentação Pública, por meio do Decreto 13.069, de 12 de junho de 1918, com vistas a sanar o problema da “vida cara”, atento às pressões causadas pela ascensão das lutas sociais em todo o mundo e à alteração do jogo de forças causado pela industrialização e urbanização no Brasil. A esse respeito, vejamos o trecho abaixo:

Mesmo antes de 1917 as manifestações populares, principalmente como reação à elevação desmensurada dos preços dos artigos de primeira necessidade e, mesmo, ao desaparecimento de alguns deles, vinham apontando para uma crise generalizada do abastecimento, que levava a uma ainda maior exacerbação das lutas sociais. A vitória da Revolução Bolchevique russa, aliada às revoluções húngaras e alemã, criara uma vaga mundial de ascenso das lutas sociais em todo o mundo. A situação específica do Brasil favorecia o aumento das tensões sociais, que eclodiram violentamente em São Paulo, no Rio de Janeiro, em Teresópolis e Juiz de Fora. A industrialização criava centros que pela primeira vez reuniam milhares de operários, surgindo um novo espaço, agora urbano, para o desenvolvimento das lutas sociais. O medo da Revolução Social fez com que, rapidamente, o governo mobilizasse,

visando controlar a situação. As intervenções na Tribuna da Câmara, de vários parlamentares, indicando a possibilidade de uma revolta, tornavam-se comuns. Para esses líderes parlamentares, necessariamente, o Estado deveria intervir no abastecimento, procurando evitar, assim, o agravamento das tensões sociais (LINHARES; SILVA, 1979, p. 44).

Os *considerandos* que integram o Decreto³⁸ explicitam as questões de política econômica e os interesses maiores em que se inseria a ação estatal de então. Fica claro que a pressão em torno da atuação estatal se inseria no núcleo destas duas problemáticas: de um lado, ocupar o lugar reservado ao Brasil na divisão internacional do trabalho, como exportador de alimentos, e assim garantir equilíbrio na balança de pagamentos; de outro, preocupar-se com o combate à “carestia da vida” e às reclamações das “classes consumidoras”, ao mesmo tempo em que deveria conjugar os “legítimos interesses” das classes produtoras (BRASIL, 1918).

Quando analisamos as incumbências do Commissariado estipuladas pelo Decreto³⁹, fica ainda mais nítido seu caráter intervencionista com vistas a regular o preço dos gêneros alimentícios no mercado interno. Isso se faria por meio do controle semanal dos estoques dos gêneros alimentícios de primeira necessidade junto aos armazéns e depósitos; pela inquirição dos custos de produção e dos preços praticados no mercado; pela compra ou desapropriação por “necessidade pública” para que fosse dado “destino

³⁸ No preâmbulo do Decreto 13.069/1918, consta o seguinte: “Considerando que o Brasil, assim de concorrer efficientemente para a alimentação dos paizes alliados e manter o equilibrio de sua balança commercial internacional, tem o maior interesse em que sua exportação seja a mais variada e copiosa que fôr possível; Considerando, porém, que, a exemplo das nações belligerantes e até neutras, essa exportação deve ser fiscalizada e mantida dentro de certos limites, afim de que se não agrave ainda mais a carestia da vida que já se faz sentir em alguns centros populosos do paiz, tornando cada vez mais difficil a subsistencia de todos, especialmente a do operariado; Considerando que o Governo Brasileiro, si por um lado cumpre com firmeza seus deveres de alliado, não póde, por outro lado, deixar de attender aos justos reclamos das classes consumidoras, cujos legitimos interesses podem e devem ser conjugados aos dos productores; Considerando, finalmente, que se trata no caso de verdadeira medida de necessidade publica e como tal de natureza inadiavel (...)”.

³⁹ Decreto 13.069/1918. “Art. 2º Ao Commissariado da Alimentação Publica incumbe: a) verificar semanalmente o stock de generos alimenticios e de primeira necessidade, existentes nos armazens, trapiches, depositos e mais estabelecimentos congeneres, para o fim de conhecer da sua quantidade, qualidade e procedencia, respectivamente; b) inquirir do custo de producção desses generos, dos preços de aquisição nos centros productores ou á entrada dos mercados, e dos preços pelos quaes são os mesmos vendidos aos consumidores; c) adquirir por compra os generos referidos quando fôr necessario, requisital-os ou desapropriar-os por necessidade publica, como medida excepcional do estado de guerra em que nos achamos, para dar-lhes o destino conveniente; d) convencionar com os armazens e outros estabelecimentos ou casas idoneas para a venda de generos alimenticios ou de primeira necessidade, nas quantidades e limites de preços estipulados, ou estabelecer armazens destinados ao mesmo fim; e) attender ás cooperativas operarias em tudo o que fôr possível para que ellas alcancem o objectivo a que se propõem; f) omar quaesquer outras medidas attinentes ao justo equilibrio entre as necessidades da exportação e as do consumo interno do paiz. (...)”.

conveniente”; pela estocagem e tabelamento de preços; pelo atendimento às cooperativas operárias; e, por fim, pela adoção de medidas que visassem ao “equilíbrio entre as necessidades de exportação e as do consumo interno do país” (BRASIL, 1918).

De acordo com Linhares e Silva (1979), o novo órgão reorientou a atuação do Estado: de atividade interventora com vistas a controlar os efeitos do preço dos bens de primeira necessidade no mercado interno, passou rapidamente a fomentar as classes produtoras – com medidas como a importação de implementos agrícolas que eram repassados a preço de custo aos agricultores. Para os autores, o Comissariado agiu com vistas a sanar os momentos mais graves da crise de abastecimento durante o período da Guerra, como uma intervenção que “só se concretizou quando se tornou clara a ameaça de uma crise generalizada, que colocaria em risco toda a ordem estabelecida” (LINHARES; SILVA, 1979, p. 52).

O que chama a atenção dos autores no que se refere à existência do referido Comissariado assenta-se no fato de que, em meio ao liberalismo econômico que predominava na época, criou-se um órgão de coordenação econômica com poderes de intervenção e controle que escapavam, inclusive, aos ministérios, em uma experiência que não seria repetida na história da política de abastecimento do país (LINHARES; SILVA, 1979, p. 54).

Entretanto, a pressão contrária ao funcionamento do Comissariado foi forte e constituída principalmente pelos produtores – em especial o setor açucareiro de Pernambuco – e comerciantes varejistas (LINHARES; SILVA, 1979). Ademais, o tabelamento imposto pelo órgão era frequentemente burlado, o que foi usado como forma de justificativa de parte dos deputados e senadores, ligados aos setores interessados, para a extinção do órgão, que ao cabo, em 1919, acabou por ser transferido para o Ministério da Agricultura, em um movimento que significou, de fato, seu fim (BEIGUELMAN, 2005, p. 271).

Em continuidade, ainda que o cenário econômico e social se mantivesse o mesmo – o que continuava por demandar controle centralizado sobre a exportação de bens e operar internamente com a requisição de gêneros dos produtores –, o governo se viu obrigado a ceder parcialmente nos instrumentos. Nesse sentido, foi aprovada no Congresso a Lei 4.034, de 12 de janeiro de 1920, que regulava a exportação de gêneros de primeira

necessidade⁴⁰. Notamos, como já destacado em nossa introdução, que o queijo não é incluído como gênero alimentício de primeira necessidade, tanto nessa quanto em outras ocasiões em que o debate sobre o controle dos preços de alimentos no Brasil se fez presente.

Vencida essa etapa e realinhados os interesses da classe produtora (rural e industrial) e da burguesia mercantil em torno do Estado, sua atuação volta-se ao planejamento da economia e de sua produção, num movimento crescente que culmina com a ascensão de Vargas com a Revolução de 1930. Este período interessa especialmente a esta tese, por ser determinante na estruturação do modo como o queijo artesanal de leite cru é tratado em âmbito estatal, motivo pelo qual nos debruçaremos sobre ela, a partir da visão do Direito Econômico, nos próximos itens.

3.1.3. A forma jurídica da organização do Estado para a estruturação produtiva

⁴⁰ Lei 4.034/1920. “Art. 2º É o Poder Executivo igualmente autorizado: a) a regular a exportação dos generos alimenticios e de primeira necessidade, e, bem assim, a adoptar as medidas que entender necessarias para evitar a elevação exaggerada dos preços dos mesmos generos do productor e dos vendedores; b) a conceder isenção dos direitos de importação aos generos alimenticios e de primeira necessidade, de procedencia estrangeira, quando de taes generos haja escassez nos mercados do paiz; c) a comprar nos centros productores generos alimenticios e de primeira necessidade, ou declaral-os de necessidade publica, sempre que a sua desapropriação for indispensavel como medida de ordem e segurança publica ou de soccorro immediato á população, caso em que poderá emittir-se desde logo na posse delles, mediante o deposito prévio do seu valor, e expol-os em um e em outro caso á venda a retalho, por preços que apenas cubram as despesas, em armazens que poderá estabelecer, ou por accôrdo, em casos particulares; d) a agir junto ás emprezas particulares de transportes, terrestres ou maritimos, para a redução dos fretes e preferencia no transporte dos generos alimenticios e de primeira necessidade e dos instrumentos agrarios e conceder essas vantagens nas estradas de ferro e linhas de navegação de propriedade nacional; e) a designar o pessoal do Ministerio da Agricultura e dos outros ministerios, a quem incumba auxiliar o Governo na execução destas medidas e essencialmente verificar a quantidade de generos alimenticios e de primeira necessidade existentes nos armazens, trapiches e depositos e outros estabelecimentos, a sua qualidade e procedencia, a sua relação com as necessidades do consumo, o custo de sua produção, o preço por que foram comprados e aquelles por que são offercidos á venda; f) a entrar em accôrdo com os governos dos Estados para execução destas medidas nos respectivos territorios; g) a expedir os regulamentos para execução destas medidas, e abrir os necessarios creditos. (...) Art. 4º Para os effeitos desta lei consideram-se generos alimenticios e de primeira necessidade: feijão, arroz, milho, farinha de mandioca, de milho, farinha de trigo, xarque, carne verde, congelada ou resfriada, peixes seccos, salgados ou em salmora, toucinho, banha, manteiga, leite fresco, leite condensado, assucar, café, sal, conservas alimenticias, aves, ovos, pão, medicamentos, batatas, massas e sabão; sementes, adubos, ferramentas e utensilios de cultura dos generos alimenticios, os materiais de acondicionamento desses generos, e, bem assim, os combustiveis e lubrificantes empregados nas machinas de transporte e de preparo e fabricação dos ditos gêneros. (...)”.

Fabio Konder Comparato (1978), em artigo clássico, marca que o Direito Econômico nasce como consequência das técnicas de planejamento de que se dota o Estado a partir da primeira guerra mundial, em um momento histórico que indica a superação de uma concepção clássica de guerra e da economia. A guerra passa a ter caráter de um “fenômeno social totalitário”, submetendo aos seus fins todos os esforços, atividades e tarefas da vida social, econômica, científica, sem qualquer exceção. Nesse diapasão, o Estado passa a ocupar função central, por ter o poder de submeter a economia privada ao esforço de guerra. O mesmo movimento protagonista teve o Estado no enfrentamento da crise de 1929 e, ao lidar com as demais crises em torno da orientação do processo econômico desde então,

[...] a posição estatal de simples árbitro do respeito às regras do jogo econômico não tinha mais razão de ser, desde o momento em que os diferentes protagonistas deixavam de jogar. A se porfiar no otimista *laissez faire*, ter-se-ia na prática um *laissez ne pas faire*. Incumbia a alguém reimpulsionar a máquina econômica paralisada, e este alguém só podia ser o Estado (COMPARATO, 1978, p. 457).

A partir disso, o Estado não deixou mais de atuar com vistas a organizar o processo econômico, tornando possível identificar que a tomada do poder estatal implicava necessariamente na vitória pela orientação do processo econômico. Por isso mesmo a centralidade da discussão sobre a formação do capitalismo brasileiro que se dá conjuntamente ao fortalecimento do Estado a partir de Vargas. Comparato (1978, p. 457) destaca que, como instrumento primordial da ação do estado, a função do ordenamento jurídico muda drasticamente a partir de então:

O impulso econômico estatal, que iria receber desde logo a competente justificação teórica na obra de Lord Keynes, manifestou-se por uma autêntica proliferação de textos jurídicos de todos os graus, extrapolando da condição clássica e acarretando sérias distorções à dogmática tradicional. Em matéria de moeda, de crédito, de relações de trabalho, de produção agrícola, de concessões administrativas, de comércio exterior, de criação e funcionamento de bancos e companhias de seguro, e tantos outros domínios, o ordenamento jurídico tornou-se em pouco tempo preñado de disposições de ordem pública, não raro sancionadas penalmente, de caráter particularista e muitas vezes contraditório.

A questão do abastecimento insere-se no quadro desenhado acima por Fabio Konder Comparato, em cujo texto nos apoiamos para, brevemente, fazermos a relação entre a política de abastecimento e a ação estatal no Brasil. Durante a Segunda Guerra Mundial, o problema do abastecimento se acentuou no país, provocado pela comunhão de

fatores que à primeira vista poderiam ser analisados de forma isolada: a falta de combustíveis para transporte de mercadorias, a péssima condição das estradas e mesmo a ausência dessa infraestrutura para o transporte interno de bens, os efeitos do liberalismo econômico sobre a política de preços dos alimentos nos centros urbanos, ou ainda a falta de energia e condições sanitárias na produção de alimentos.

Entretanto, visto em perspectiva e a partir da pressão da massa de empregados pela diminuição do custo de vida, temos que os problemas, a priori, isolados demandavam uma solução de conjunto, por meio de um esforço organizado da sociedade – Estado, industriais e consumidores urbanos, sobretudo – para equalizar a problemática como um todo, estruturando o processo econômico em determinado sentido, que não mais se coordenava pelas livres forças do mercado.

Se, de um lado, havia pressão dos trabalhadores urbanos pela diminuição do custo de vida, vimos que, do outro, a burguesia mercantil, os industriais e os agricultores tinham seus interesses na discussão em torno do abastecimento interno. Isso levava à necessidade de uma atuação política do Estado como mediador dos interesses em disputa, mas não só, pois devia atuar também como elemento racional da organização da produção, distribuição e consumo de bens no Brasil contemporâneo. Por ser multifacetada, a solução do problema envolvia uma atuação coordenada e racional, que somente pôde ser exercida pelo Estado como “órgão consciente da sociedade” (COMPARATO, 1978).

Nesse cenário, Comparato (1978, *passim*) lembra que o Direito Econômico passa a funcionar como o principal instrumento da “ação sistemática do Estado contemporâneo sobre as estruturas econômicas”, transformando as “técnicas e as instituições do ordenamento jurídico” com vistas à equalização daquelas demandas de cunho social e econômico. Assim, o direito econômico passa a ser a “disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico”, tendo como finalidade “traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado” (COMPARATO, 1978, p. 471).

Portanto, o problema do desabastecimento interno e do controle sanitário incorporam-se à ação estatal na medida em que são entendidos como conflitos sociais que merecem ser solucionados por meio de sua ação enquanto agente econômico e social. O Estado passa, então, a criar instrumentos com vistas a essa reorientação do processo

econômico (DRAIBE, 2004), em um sentido muitas vezes diverso daquele pretendido pelo mercado, como vimos com o caso do Comissariado de Alimentação Pública.

Por ser o momento de nascimento do Direito Econômico enquanto disciplina jurídica da atividade econômica, esse período foi objeto de dedicados estudos, que nos orientam para a compreensão do papel do Direito enquanto instrumento da intervenção do Estado na ordem econômica e, mais, como disciplina jurídica da ordem econômica (GRAU, 1978, p. 127-252; BERCOVICI, 2010, p. 473-477; LIMA, 1954; GOMES, 1961, p. 7-66; FAGUNDES, 1963; GRAU, 1978; VENÂNCIO FILHO, 1998, p. 21-39).

Gilberto Bercovici (2010) destaca que, entre 1950 e 1954, durante o segundo governo Vargas, havia uma percepção crescente de que o aparelho estatal era inadequado ao projeto industrializante do Estado, figurando como um dos problemas estruturais do país naquela época. Essa constatação do desaparecimento estatal para dar cabo à industrialização levou, como narra Bercovici, à proposta de reforma administrativa que previa a criação de órgãos de coordenação e planejamento, por meio do projeto de Lei 3.563, de 31 de agosto de 1953. Em paralelo à resistência do Congresso em apreciar tais medidas, diversas comissões interministeriais foram formadas para se buscar solução aos problemas nacionais.

Abordaremos, a partir deste quadro, como se deu a regulação da produção de alimentos de origem animal no Brasil após a edição do RIISPOA, pelo Decreto 30.691, de 29 de abril de 1952, analisando a forma jurídica atribuída à maneira de regular a produção do queijo enquanto gênero e as suas duas principais espécies: o queijo pasteurizado, até muito recentemente tipicamente industrial, e o queijo de leite cru, cuja produção é marcadamente artesanal.

Isso se faz necessário em vistas do recorte de nosso trabalho, pois entendemos que a regulação da produção de queijo artesanal no Brasil foi articulada, desde 1950, pela sua inviabilidade enquanto cadeia produtiva, o que só foi objeto de revisão ou reposicionamento muito recentemente, gerando ainda hoje acalorados debates entre aqueles que são a favor de uma regulação da produção artesanal de queijo de leite cru e aqueles que advogam pela permanência de sua proibição.

Não podemos nos esquecer que essa discussão está embutida na questão mais ampla da política agrícola do país que buscamos mapear até o momento, tanto em seus aspectos internos (garantir abastecimento às cidades com reduzidos riscos sanitários e a

preços acessíveis, bem como servir de insumo para o adensamento da produção industrial do país), quanto em suas funções externas (equilíbrio da balança de pagamentos por meio da exportação em grande escala de produtos primários). Buscaremos analisar o RIISPOA e a legislação correlata tendo em vista esse quadro geral e a sociabilidade que tal regulação instala na vida agrícola brasileira, que, ao nosso ver, decide por um sentido do processo produtivo de alimentos de origem animal e, de forma silenciosa e bastante lenta, aniquila a viabilidade de determinadas expressões culturais da produção de alimentos.

Feitas essas considerações e marcando as linhas mestras do Direito Econômico que balizam os passos pretendidos na presente tese, a análise da ação do Estado na seara da produção de alimentos de origem animal, enquanto formulador da legislação e do aparato estatal que regula a produção de queijos, enquanto gênero – com o que, inclusive, poderia determinar a proibição e a consequente extinção de determinado traço cultural nacional –, é nosso objeto a partir do próximo tópico.

3.2 QUESTÃO AGRÁRIA, INDUSTRIALIZAÇÃO E BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO BRASIL NO SÉCULO XX PRÉ-RIISPOA

A questão agrária caracterizada por Caio Prado Junior (1979) é colocada de forma bastante clara em texto de 1960, no qual ele afirma que a utilização da terra no Brasil se fazia – e, vale acrescentarmos, se faz – quase que exclusivamente em benefício de uma reduzida porção populacional, restando à ampla maioria da população rural ínfimos padrões de existência, tanto materiais quanto culturais.

Prado Junior (1979) indica que esta característica da utilização da terra está assentada em duas questões centrais e relacionadas entre si. A primeira é o alto grau de concentração da propriedade rural, confirmada por todos os censos agropecuários desde 1920 (e até hoje). A segunda é composta pelos baixos salários relativos e pelas condições precárias de trabalho praticadas na zona rural. Tais fatores fizeram com que a ocupação agrícola no Brasil fosse altamente heterogênea, desigual, formada por dois grandes blocos de proprietários e produtores – de um lado, as grandes propriedades fundiárias e sua classe

dirigente, de outro, a agricultura de subsistência e os trabalhadores rurais, que contavam com acesso precário ou nenhum à propriedade da terra.

O autor faz questão de destacar que, embora tal cenário pareça desolador do ponto de vista humano, devemos ter em mente que, para os detentores da propriedade rural, a *empresa agrícola* brasileira caracterizou-se como excelente e exitoso negócio, pois, ao longo de toda a história econômica brasileira, conseguiu alcançar lucros expressivos no curto prazo e não teve de equacionar internamente os problemas dele decorrentes – tais como a falta de zoneamento agrícola e parca infraestrutura de transportes, as questões ambientais (PRADO JUNIOR, 1979).

Historicamente e visto da perspectiva dos detentores de terra, o negócio da agropecuária brasileira foi vigorosamente exitoso, pois conseguiu “a maior soma de lucros no menor prazo possível, e com o mínimo de despesa inicial”, justamente porque os fatores positivos que a favoreceram enquanto negócio eram constituídos, precisamente, das circunstâncias negativas que respondiam pelo baixo nível de vida da população rural (PRADO JUNIOR, 1979, p. 24).

Ou seja, o desenvolvimento agrícola brasileiro esteve, em grande medida, dissociado da melhoria das condições de vida do trabalhador rural. Como exemplo, o autor cita a forma como o progresso técnico foi absorvido pelo campo ao longo de sua história, orientado ao aumento da rentabilidade imediata da produção, não à melhoria das condições de trabalho de que se ocupava o homem do campo (PRADO JUNIOR, 1979). Os ganhos de produtividade da estrutura agrícola baseada na grande propriedade rural orientaram-se à expansão da fronteira agrícola, à maior concentração fundiária e, conseqüentemente, à deterioração das condições de acesso e permanência na terra daquela parte da população que vendia sua força de trabalho ou que se ocupava da agricultura de subsistência.

3.2.1. A direção do processo de estruturação produtiva no Brasil

As características que conformam a estrutura da propriedade fundiária e de suas atividades produtivas têm origem na forma como se colonizou o território brasileiro enquanto empreendimento mercantil, fundando as bases da relação entre propriedade fundiária e produção agrícola e dividindo as pessoas que dela se ocupavam da forma como aqui descrito. Esta estrutura foi forjada como *regra* para que o Brasil pudesse servir, seja

enquanto colônia, seja enquanto país independente, quer no Império ou no período republicano, como fornecedor em larga escala de produtos primários relativamente baratos, destinados aos mercados ocupantes do centro do sistema capitalista.

Tal cenário foi, de certa forma, alterado com a industrialização e o progresso urbano – responsáveis pela formação de um mercado interno e uma nacionalidade autônoma – mas sua estrutura ainda não foi capaz de superar uma das principais características de nosso passado colonial, justamente em função da forma obsoleta com que utilizamos a terra e como organizamos nossa estrutura agrária. Essa estrutura manteve, por longos períodos, a população que trabalha no campo sem outra função que não a de servir de mão-de-obra a essa engrenagem, sem ter direito a qualquer contrapartida (PRADO JUNIOR, 1979, p. 49-50).

Caio Prado Junior (1979) indica que tais condicionantes sobre a *propriedade* da terra organizam o dualismo da *atividade* rural brasileira: produtos de alta expressão comercial são apropriados pelos grandes proprietários de terra, enquanto que atividades subsidiárias ou de subsistência dirigem-se desorganizadamente à população local – ocasionando as crises de abastecimento que passam a ser observadas a partir da primeira Grande Guerra, conforme descreveremos seguir. Ou seja, as atividades rurais subsidiárias estão íntima e inversamente vinculadas ao sucesso dos produtos de alta expressão comercial no exterior, pois, se há prosperidade em determinado produto primário junto ao mercado externo, como o café ou a cana-de-açúcar, a produção de gêneros alimentícios para a subsistência sofre demasiadamente com a pressão sobre suas terras. Temos, assim, uma estrutura agrária totalmente dependente (do êxito ou do fracasso) da força econômica organizada em torno da grande propriedade rural, que manejava os instrumentos de Estado de acordo com a sua gama de interesses.

Diante dessa conjuntura, foquemos na forma como Prado Junior (1979) organiza os usos da terra e como descreve seus proprietários. Há uma minoria populacional proprietária de grandes quantidades de terra e que dela faz uso para determinadas atividades vinculadas ao mercado externo, logo, que orienta e controla o dinamismo da economia nacional⁴¹; e uma outra camada, amplamente majoritária, daqueles que não

⁴¹ “Senhores-de-engenho do Nordeste, seringueiros da Amazônia, cacauicultores da Bahia, fazendeiros de café do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, pecuaristas do Rio Grande do Sul; mais recentemente, usineiros de açúcar em todas as partes do país” (PRADO JUNIOR, 1979, p. 24).

possuem terra ou que a possuem em quantidades insuficientes para ingressarem satisfatoriamente no processo produtivo e de acumulação, dela fazendo uso para sua subsistência.

Esses desníveis não se encontram apenas nas condições de vida de cada grupo, mas principalmente na posição relativa que cada qual ocupa quanto às atividades agrárias e nas suas relações com o Estado, uma vez que, enquanto os grandes proprietários, ainda que lavradores da terra, têm na atividade agrícola um negócio, a massa camponesa (formada por proprietários ou não) tem na terra a única atividade acessível para sua sobrevivência. Em outras palavras, sem o uso da terra, não havia opção para o trabalhador do campo que não migrar para as cidades ou vender sua força de trabalho para terceiros (PRADO JUNIOR, 1979, p. 50-51).

Entendemos que, justamente por ficarem à margem dos sistemas econômicos, os homens livres e pobres organizavam-se (ou simplesmente viviam) em uma economia pouco monetizada, baseada em trocas, o que marca a vida nas propriedades não vinculadas diretamente ao modelo primário-exportador de base escravocrata ou mesmo à empresa capitalista que se instala a partir do século XX. Dessa forma, quer por não *incomodar*, quer por não servir ao processo de acumulação capitalista que se instalava, foi permitido a esse extrato da população conservar-se às duras penas nas margens do sistema econômico.

Sua conservação à beira do sistema produtivo acabou por formatar determinadas características da cultura nacional⁴², dando a impressão de que o tempo praticamente não passou em determinados rincões do País. Isso foi possível, entre outras razões que não serão aqui exploradas, porque nossa modernização periférica se fez marcada pela convivência funcional entre setores atrasados e modernos, que se retroalimentam, interpretação original de Francisco de Oliveira com a qual concordamos e

⁴² Pelo escopo desta tese, não teremos condições de explorar a forma como determinadas expressões culturais regionais brasileiras se perdem ou desaparecem na medida em que nossa estrutura produtiva se acopla ao processo de mundialização do capitalismo. Para mais referências sobre a relação entre o Direito e os bens culturais, cf. ALEM, 2017, em especial as páginas 69 a 167. Além disso, vale o registro do documentário “Terra Deu, Terra Come” (SIQUEIRA, 2010), que narra a história de Pedro de Almeida, garimpeiro de 81 anos de idade, ao comandar como mestre de cerimônias o velório, o cortejo fúnebre e o enterro de João Batista, que teria morrido aos 120 anos. O ritual, com forte influência do realismo fantástico, acontece no quilombo Quartel do Indaiá, distrito de Diamantina/MG. As 17 horas de velório, choro, riso, farra, reza, silêncios, tristeza foram a forma encontrada pelo diretor para reconstruir um espaço que não existe mais em Diamantina: os versos dos vissungos, tradição herdada da África. Descendente de escravos que trabalhavam na extração de diamantes, Pedro era um dos dois últimos conhecedores dos vissungos, as cantigas em dialeto benguela cantadas durante os rituais fúnebres da região, muito comuns nos séculos XVIII e XIX. Não foi à toa que a forma como o diretor encontrou para buscar reproduzir um elemento cultural foi justamente recuperar o contexto econômico em que aquela expressão estava incutida – pela extração de diamantes e os hábitos deles derivados em seus moradores.

tivemos oportunidade de explorar em nossa dissertação de mestrado (BRAGA, 2013, p. 100 e ss.).

João Manuel Cardoso de Mello (1990) observa que a formação de nosso capitalismo se fez tardiamente em relação ao centro do sistema econômico, apoiado fundamentalmente nos excedentes monetários oriundos do complexo exportador cafeeiro. No início do século XX, esses excedentes passaram a ser sistematicamente apropriados pela expansão da produção industrial, cuja periodização nos interessa para marcar as influências experimentadas pela produção mercantil de alimentos, descrita pelo autor: “economia colonial, economia mercantil-escravista nacional, economia exportadora capitalista, retardatária em suas três fases: nascimento e consolidação da grande indústria, industrialização restringida e industrialização pesada” (MELLO, 1990, p. 176).⁴³

A transição da economia colonial para o capitalismo industrial foi marcada pelo forte amparo estatal, desde o início da República, tanto por meio da política fiscal quanto do investimento público direto, além da já conhecida sustentação do preço do café. Ao explicar a formação do capital industrial no Brasil, Mello (1990) aponta o início de uma relação simbiótica entre a indústria e a agricultura mercantil de alimentos – ambas apoiadas naqueles elementos conjunturais e nos *sentidos* dados à formação do capitalismo na periferia:

Graças ao crescimento vegetativo da população ativa e à imigração em massa, houve oferta de força de trabalho suficiente para amparar a expansão do setor industrial, do investimento público e da agricultura mercantil de alimentos. A própria expansão da agricultura mercantil de alimentos, por sua vez, estimula a acumulação industrial e o investimento público, ao suprir abundantemente este componente dos salários, não exercendo qualquer pressão no sentido de elevar o custo de reprodução da força de trabalho urbana; reversamente, o setor industrial estimula o investimento público e a agricultura de alimentos ao prover *wage goods*. (...) Está, com isso, devidamente esclarecido o problema das condições de realização da produção industrial: indústria e agricultura se apoiam mutuamente, criando mercados uma à outra, e se valem, ambas, da elevação do gasto público, que garantem, internamente, ao oferecer alimentos e bens de consumo manufaturados (MELLO, 1990, p. 153).

⁴³ Ressaltamos que a tese de João Manuel Cardoso de Mello (1990) é paradigmática no estudo da formação econômica brasileira, tendo, nestes termos, servido como um dos pilares à organização da Escola de Economia da Unicamp. A conceituação da industrialização restringida permite-nos organizar a formação industrial brasileira até o Governo de Juscelino Kubitschek, relacionando-se, portanto, intimamente com a discussão que aqui pretendemos desenvolver sobre a organização do RIISPOA. Assim, fazemos referência ao termo “industrialização restringida” e pretendemos voltar a ele na marcação conceitual e periódica da tese por entendermos ser de fundamental importância à definição do modelo de desenvolvimento industrial nacional do período em que se insere o Regulamento editado em 1952.

Vimos, portanto, que o início do século XX marca o momento de maior diversificação da estrutura produtiva agrícola brasileira, pela convergência entre a construção do capitalismo nacional de bases industriais e urbanas, conjugado à formação de mercado interno que se estruturava como eixo dinâmico da economia, resultado, entre outros fatores, da implantação de trabalho assalariado no país⁴⁴. A formação e desenvolvimento do capitalismo no Brasil a partir do final do século XIX reformatou e tornou mais complexa a estrutura agrícola brasileira, fundamentalmente pelo fato de que o mercado interno se tornou grande demandante de seus produtos, antes restritos à agricultura de subsistência, ao mercado de trocas ou pela vinculação do uso da grande propriedade rural ao mercado externo.

O modelo que traçamos aqui, conceitual e esquemático, nos auxiliará a compreender os principais atores sociais da economia agrícola desse primeiro quartel de século, bem como os objetivos de política econômica traçados a partir da década de 1930 pelo Governo Vargas. Cabe frisar que o fator preponderante para a alteração do quadro da economia colonial é a criação de um mercado interno para o consumo de alimentos já em bases monetárias, voltado principalmente ao abastecimento das cidades que nasciam de forma acelerada e desorganizada. É nesse arcabouço que iremos observar a posição daquele trabalhador rural não conectado à grande produção agrícola, buscando dele extrair uma aproximação com os problemas hoje enfrentados pelo produtor agroartesanal de queijo de leite cru.

Como dissemos, aqueles homens livres e pobres que viviam às margens do processo econômico desde o ciclo do ouro, dedicados principalmente à agricultura de subsistência, ao pouso e descanso das tropas e a outras atividades secundárias ao processo mercantil foram influenciados às avessas pela modernização capitalista, como um típico exemplo do dualismo do desenvolvimento capitalista brasileiro, já identificado por Furtado (1961) e Oliveira (2003).

Se, no século anterior, esses homens e mulheres permaneceram distantes do processo econômico, da sua concentração fundiária, preservando ainda alguma ligação com a terra fora dos termos essencialmente mercantis (MELLO, 1982, p. 74), isso não se verificava mais possível com o crescimento do capitalismo industrial e o aumento da

⁴⁴ Para uma melhor compreensão desse momento da história econômica brasileira, ver VILLELLA; SUZIGAN, 1973; TAVARES, 1974; MELLO, 1990; SUNKEL, 1991.

pressão sobre o território para a produção de alimentos em larga escala, que encareceram a permanência na terra e tiraram os principais meios que viabilizavam a permanência da população até então, pois restringiram sistematicamente as áreas destinadas ao plantio para subsistência, bem como tornaram monetárias as bases daquela economia que até então se sustentava praticamente com base na troca de bens e demais gêneros alimentícios.

Em paralelo à pressão sobre a terra, verificou-se o aumento da massa salarial nas cidades, aliado, entre outros fatores, à edição Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, criando condições objetivas para a migração da população para as cidades, num dos maiores movimentos de êxodo rural que se tem conhecimento em todo o mundo.⁴⁵ Ao longo desse período, a propriedade fundiária concentrou-se no país e conformou uma realidade de desigualdade e pobreza tanto para os homens que continuaram na terra quanto para aquela população que migrou aceleradamente para as cidades.

Criou-se (ou se acentuou) uma dualidade de setores produtivos no campo. De um lado, caudatária da forma de ocupação e uso da terra do período colonial, a grande empresa agrícola representa o que Caio Prado Junior (1979) chama de “empreendimento agromercantil”, fundado na grande exploração de terra e realizado por uma classe de grandes proprietários e fazendeiros, que não se integram no conjunto da população rural senão pelo fato de possuírem uma atividade produtiva agrária e por disporem da maior e melhor parcela da propriedade fundiária para dela fazerem uso. Esse é o setor principal do estabelecimento agropecuário. O estabelecimento agropecuário que descrevemos é moderno e dinâmico, da grande empresa dedicada ao plantio, colheita e beneficiamento de produtos primários que possuem alta demanda no mercado externo, como partes menores de uma cadeia global de valor – tal qual o milho, o café, a laranja, a cana. O complexo industrial agrícola e a modernização agrária voltaram-se preponderantemente para a organização desse modo de formação e expansão de capital nacional.

De outro lado, situa-se um setor secundário de atividades rurais, constituído sempre em função do setor principal, e que pode ser encontrado de duas formas:

⁴⁵ A esse respeito, observa Caio Prado Junior (1979, p. 18): “Não pode haver dúvidas que os baixos salários relativos e as precárias condições de trabalho observadas na generalidade da indústria e outras atividades urbanas, sem excetuar os maiores centros do País, se devem em boa parte ao potencial de mão-de-obra de baixo custo que o campo oferece e que concorre permanentemente no mercado de trabalho urbano, deprimindo-lhe o preço. Não há legislação trabalhista, por mais rigorosa e eficientemente aplicada que seja (é sabemos todos como se está longe disso entre nós, mesmo nas grandes capitais, para não falar no que vai pela generalidade do País), capaz de contrabalancear os efeitos daquela situação em benefício do trabalhador urbano”.

a) Incluído nos grandes domínios, constituindo aí atividade suplementar e marginal dos trabalhadores empregados na grande exploração; b) constituindo atividade autônoma de pequenos produtores que trabalham por conta própria em terras suas ou arrendadas. Em ambos os casos, a importância e significação desse setor é função inversa da maior ou menor expressão econômica, comercial e financeira da grande exploração local e próxima. Isto é, o setor secundário se ampliará e reduzirá na medida em que inversamente a grande exploração debaixo de cuja sombra vive, se expande ou retrai, se consolida e prospera, ou pelo contrário se debilita e decompõe (PRADO JUNIOR, 1979).

Com efeito, localizamos a produção agroartesanal de queijo de leite cru da Serra da Canastra justamente nesse setor secundário e também refém de parte desse processo histórico do qual pouco participou. O setor primário no qual ele transita é formado pela economia das bacias leiteiras e do café, que exercem sua pressão de duas formas distintas: (i) pela flutuação no preço do leite dentro da bacia produtiva da região, que inviabilizam ou tornam mais complexo o planejamento da atividade queijeira a longo prazo; (ii) ou pela pressão no custo da terra ocasionada pela expansão da fronteira agrícola de produção de café nas regiões do Cerrado Mineiro.

Nesse mesmo período, ou seja, durante o primeiro quartel do século XX, a produção de queijos no Brasil começa a se diferenciar após a proliferação do processo de pasteurização nos laticínios de então, que passam a se beneficiar de determinadas melhorias industriais na produção de produtos lácteos – como a industrialização do coalho, a estabilidade no fornecimento de sal e as técnicas de ordenha mecanizadas, conforme narrado no capítulo anterior.

Tal fato merece destaque para identificarmos que a expansão da economia leiteira no Brasil trouxe consigo a expansão de uma determinada cadeia de produtos lácteos derivados, na qual não está situada a produção agroartesanal de queijos de leite cru. Mesmo não influenciada diretamente pela tecnologia da pasteurização – já que o processo de fabrico do queijo artesanal na Serra da Canastra utiliza-se de leite cru –, seus produtores experimentaram profundamente os efeitos reversos desta tecnologia, visto que a pasteurização é um dos elementos centrais da regulação sanitária que passa a vigorar no país a partir da década de 1950.

Paralelamente, como mostra Carlos Alberto Dória (2014), pode ser notada a influência do processo de industrialização na simplificação dos hábitos alimentares, com

vistas ao abastecimento da população. O exemplo dado pelo autor é da utilização dos óleos pela indústria a partir de 1960:

[...] com o desenvolvimento da indústria, prevaleceram os óleos mais neutros, e os regionais caíram em desuso, restando ativo apenas o dendê. Vê-se, então, que a diversidade culinariamente útil não depende tanto de sua ocorrência de fato, mas de modas relacionadas com o estágio de desenvolvimento geral da sociedade, de ideologias nutricionais, do cálculo racional da produção industrial etc. (DÓRIA, 2014, p. 98)

Esses elementos influíram de forma significativa na conformação do Brasil proposta a partir da Revolução de 1930 e principalmente durante o Segundo Governo Vargas⁴⁶. Pelo recorte aqui proposto, identificamos ser justamente a partir do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, o RIISPOA, por meio do Decreto 30.691, de 29 de março de 1952, que se cria toda uma institucionalidade no tratamento dessa parte de nossa produção agrícola.⁴⁷

⁴⁶ O Segundo Governo Vargas, por diversas frentes e em momentos distintos, enfrentou no interior do governo tanto estratégias divergentes (tais como a oposição ortodoxia versus nacionalismo) quanto posições antagônicas (a exemplo da dicotomia reinante entre pastas da Fazenda e do Ministério do Exterior em relação à Assessoria Econômica da Presidência, os conhecidos “boêmios cívicos” que em seu núcleo duro era formado por Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Cleantho de Paiva Leite e Ignácio Rangel). Ver, neste sentido, FONSECA, 2010; JESUS, 2013; LIMA, 2013. Abordamos brevemente a controvérsia Gudín *versus* Simonsen, mas merecem destaques outras três oportunidades em que a escolha pelo nacionalismo no governo Vargas durante a formação da industrialização restringida podem também ser explicitada: (i) a Comissão Mista Brasil – EUA (CMBEU), que elaborou diversos projetos para o desenvolvimento da infraestrutura brasileira: 17 projetos em estradas de ferro, 9 projetos em energia elétrica, 2 projetos em estradas de rodagem, 4 projetos em portos, 4 projetos para navegação, 3 projetos para agricultura e 2 projetos para a indústria. (ii) Plano Nacional de Reparelhamento Econômico, também conhecido como “Plano Lafer”, instituído pela Lei n 1.474 de 26 de novembro de 1951, e apresentado como um plano quinquenal de investimentos em indústria de base, transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura. Reforçamos, neste mesmo sentido, nossa tese de que o RIISPOA se inseriu como *etapa* do processo de modernização ao buscar orientar o desenvolvimento da indústria de alimentos a atingir parâmetros uniformes de produção e seguros do ponto de vista sanitário com vistas a viabilizar comercialmente toda a produção industrial de produtos de origem animal, tal como a indústria de laticínios, e nela o queijo industrializado, ou melhor, pasteurizado; (iii) Instrução 70 da SUMOC, que criou novos mecanismos de controle cambial (câmbio múltiplo) para conter a evasão de divisas, incentivar as exportações brasileiras e subsidiar a implementação de bens de capital, orquestradas pelo então Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha e pelo novo presidente do Banco do Brasil, Marcos de Sousa Dantas. Mais uma vez, o RIISPOA parece complementar este quadro institucional e regulatório no sentido da industrialização do período, servindo como ferramenta poderosa a garantir parâmetros sanitários de produção (principalmente de carnes e derivados – objeto do Título VII do RIISPOA, pois não observamos exportação expressiva de leite e derivados no período seguinte à edição do RIISPOA, visto que havia, e há, grande demanda destes bens no mercado interno, que acabam consumindo praticamente a totalidade da produção).

⁴⁷ Concordamos com o sentido dado ao desenvolvimento da agricultura que Pedro Cezar Dutra Fonseca (2014, p. 228) deu em sua tese: “Se no período anterior a indústria nascera vinculada à agroexportação, seu desenvolvimento apontava, a partir dos anos 30, no sentido de manter seu crescimento a despeito da crise do setor exportador, ou, em certo sentido, até como resposta a ela. O resultado histórico desse processo implicaria a subordinação da agricultura à indústria e, apesar de sua especificidade, vai ao encontro da

Para permitir essa reconstrução, concordamos com a definição dada por Pedro Cezar Dutra Fonseca (2013, p. 21) ao Segundo Governo Vargas:

[...] trata-se de governo afinado com o que se convencionou denominar de Nacional-Desenvolvimentismo, este entendido mais precisamente como um projeto de longo prazo centrado na industrialização e na modernização do setor primário, implementado com auxílio de medidas governamentais voltadas a incentivar a substituição de importações e a diversificação da produção primária, com prioridade ao mercado interno. O projeto, tal como se entende, não excluía o capital estrangeiro nem os setores agrários; estes, inclusive, embora divididos, mais o apoiaram do que lhe fizeram oposição, embora se registrem resistências entre os segmentos ligados à exportação.

Para os fins deste trabalho, o período desenvolvimentista pode ser explicado como um momento histórico específico, capaz de ser traduzido pela ação do Estado nacional as ideias de certa hegemonia teórica alcançada pelo “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 401-430). Entendemos que o processo de influência do desenvolvimentismo na formação do Estado brasileiro ocorreu de forma integrada e bastante concreta, fazendo com que a concepção da atuação do Estado no processo de formação do capitalismo brasileiro (industrialização tardia) se fez alinhada à medidas de identificação e superação de entraves ao processo de homogeneização social – política do salário mínimo, combate às desigualdades regionais e as Reformas de Base.

A influência no processo de formação do Estado varguista do positivismo de Augusto Comte ajuda a explicar, em boa parte, a estreita conexão entre teoria positivista e prática industrialista brasileira desde antes da emergência da Revolução de 1930 (BOSI, 1993). Como defende Alfredo Bosi (1993, p. 273), ao analisar a obra de Gerschenkron, temos um conjunto peculiar de valores no processo de transformação de cada nação que influenciou e acelerou sobremaneira o “passo da formação social retardada”.⁴⁸

Da mesma forma, observamos a partir do início da década de 1950 a grande influência que exerceu o pensamento originário da CEPAL sobre a reflexão e organização de uma segunda etapa do Estado desenvolvimentista. Incentivados pelo Manifesto Latino-

constatação de Marx segundo a qual, com o desenvolvimento do capitalismo, a tendência seria a agricultura “transformar-se mais e mais em simples ramo da indústria”.

⁴⁸ A título de exemplo, é certa a influência que se identifica em Getúlio Vargas e nos castilhistas gaúchos do ideário positivista: seja a concepção republicana de organização do Estado como cérebro da nação, seja ao observar o sentido dirigista da intervenção pública, colhemos demonstrações ativas de que a organização e atuação do governo varguista privilegiou a inserção das ideias positivistas no âmago da atuação estatal (BOSI, 1993, p. 287). Logo, o processo de industrialização brasileiro não pode ser compreendido sem que as ideias positivistas estejam colocadas em seu devido lugar.

Americano (PREBISCH, 2011), a política econômica e desenvolvimentista brasileira passa então a se programar para uma diferente etapa de sua inserção no processo econômico global. A partir desse período, torna-se necessário se fazer presente o debate sobre o sentido da apropriação do excedente oriundo do processo industrial brasileiro, aflorando com que a questão social e a questão regional.

Dessa forma, a inserção das ideias emanadas pela CEPAL no processo de formação do Estado nacional, com destaque ao que desenvolveu Celso Furtado (2000) sobre o modelo brasileiro, tem no debate sobre a caracterização e conceituação do desenvolvimento seus sentidos e consequências, cujo objeto é de reflexão constante acerca dos textos da época. Utilizaremos, aqui, uma das reflexões que nos parece melhor explicar a função do conceito de desenvolvimento na obra de Furtado:

Sintetizando, o desenvolvimento tem lugar mediante aumento de produtividade do conjunto econômico complexo. Esse aumento de produtividade (e de renda per capita) é determinado por fenômenos de crescimento que têm lugar em subconjuntos, ou setores, particulares. As modificações de estruturas são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica modificações nas formas de produção, mas que não se poderiam concretizar sem modificações na distribuição e utilização da renda. O aumento de produtividade física com respeito ao conjunto da força de trabalho de um sistema econômico só é possível mediante a introdução de formas mais eficazes de utilização dos recursos, as quais implicam, seja acumulação de capital, sejam inovações tecnológicas, ou mais correntemente a ação conjugada desses dois fatores. Por outro lado, a realocação de recursos que acompanha o aumento do fluxo de renda é condicionada pela composição da procura, que é a expressão do sistema de valores da coletividade. Dessa forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um processo de expressão de valores” (FURTADO, 2000, p. 103-4).

É por meio dessa “expressão do sistema de valores” que pretendemos explorar com maior profundidade a questão da política agrícola no Brasil, a partir do período e recorte previamente selecionado. Assim, nesse período, há grande influência do debate industrialista, com a preocupação de entender de que forma(s) o Estado influenciava na formação de uma economia industrial capaz de gerar riqueza para a massa populacional, por meio da união entre indústria e governo (BOSI, 1993, p. 273-274), capitaneada pela ideologia positivista que ilustra teoricamente o período. Nas palavras de Bosi (2005, p. 275):

[...] o desenvolvimento técnico e econômico das nações europeias não foi um subproduto automático da Revolução Industrial, pois dependeu também de fatores ideológicos e, em senso lato, culturais. Foram modos de pensar diferenciados que se puseram em confronto com situações arcaicas, pré-industriais, peculiares a cada formação. Desse jogo de forças modernizantes e tradicionais, situado no tempo e no espaço, teriam resultado estilos nacionais de desenvolvimento.

Como mapeado por Bielschowsky (1996, p. 33-208), podemos identificar três grandes correntes do pensamento econômico no Brasil influentes durante o período indicado: (i) o pensamento neoliberal, cujo grande influente é o economista Eugênio Gudin; (ii) o pensamento desenvolvimentista, influenciado principalmente por Roberto Simonsen e Celso Furtado (pelo viés nacionalista), como também por Roberto Campos (desenvolvimentismo “não nacionalista”); e, por fim, (iii) o pensamento socialista, dedicado, principalmente, à questão agrária, destacando-se como expoentes Francisco Julião e a doutrina do Partido Comunista Brasileiro.

Do ponto de vista institucional, o período foi responsável pelo florescimento de instrumentos de atuação do Estado no e sobre o domínio econômico capazes de impingir um tipo específico de desenvolvimento ao país, que se preocupava em promover a industrialização, influenciado principalmente pelo keynesianismo e pela conjuntura político-econômica mundial – reconstrução europeia pós-segunda Guerra Mundial e Plano Marshall. Podemos citar, por exemplo, a criação de empresas estatais responsáveis pela estruturação e desenvolvimento da industrialização no Brasil, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN (1941), a Companhia Vale do Rio Doce S.A. (1942), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE (1952), a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás (1953).⁴⁹

⁴⁹ Nesse sentido, vale mencionar a pressão externa sofrida pelo Brasil no período, consolidados em documentos como o relatório final da Missão Abbink e o Ponto IV da Doutrina Truman. Tais documentos, que se inseriam inicialmente em programas de cooperação técnica entre o Brasil e os Estados Unidos, pretendiam fornecer panorama das questões que pesavam ou jogavam contra o desenvolvimento econômico do país. Posteriormente, foram considerados como tentativas de intervenção externa na política industrial que se forjava desde Vargas. A Missão Abbink distribuiu seus trabalhos por comissões especializadas, que se encarregaram inclusive do desenvolvimento agropecuário, conservação e armazenamento de produtos agropecuários, desenvolvimento industrial e dos meios de transporte, entre outros. Suas premissas básicas eram duas: (i) que toda a atividade econômica deveria basear-se na iniciativa privada, que deveria ser protagonista do capitalismo industrial no país; e (ii) que o Estado deveria intervir com o objetivo de coordenar ou disciplinar tais investimentos, mas não os realizar. Ao final, “nenhum projeto concreto foi realizado e nenhum empréstimo ou financiamento foi liberado para a execução de suas ideias e propostas.” (CALICCHIO). O Ponto IV da Doutrina Truman constituía-se em Programa de cooperação técnica internacional entre Estados Unidos e países latino-americanos, proposto desde o discurso de posse do presidente Harry Truman, em 1949. Dois são seus principais instrumentos: o Acordo Básico de Cooperação

Uma das marcas do período foi a busca por conjugar o processo de desenvolvimento econômico com um projeto para a superação das desigualdades brasileiras. A CEPAL foi responsável por formular uma teoria econômica pioneira capaz de identificar o problema da dependência dos países periféricos em relação ao centro, além de questionar os sentidos do processo de industrialização:

Para esse propósito, é necessário definir com precisão qual objetivo se pretende alcançar com a industrialização. Se ela é considerada um meio para atingir um ideal de autarquia no qual as condições econômicas passam para segundo plano, qualquer indústria que visasse à substituição de importações seria admissível. Mas se o objetivo consiste no aumento daquilo que adequadamente se chamou de bem-estar mensurável das massas, devem-se levar em conta os limites além dos quais uma maior industrialização poderia significar a diminuição da produtividade (PREBISCH, 2011, p. 101).

Durante o período, vemos que desde os “boêmios cívicos” de Vargas⁵⁰, até o pensamento de Furtado influenciam na atração, para o centro da política do Estado, de temas há muito enfrentados pelos desenvolvimentistas. Como destaca Sônia Draibe (2004), as instituições essenciais ao processo de formação do Estado brasileiro foram forjadas a partir das contradições que formavam o período, isto é:

Na materialidade de sua ossatura, o Estado brasileiro avança seu processo de constituição de Estado Nacional e capitalista. Mas o faz sob essa forma específica, inscrevendo nos seus aparelhos os diferentes interesses sociais que, assim, sofrem um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se, agora, em “interesses nacionais” e constituindo-se na substância das políticas de Estado. Desse modo, o caráter capitalista

Técnica (19 de dezembro de 1950) e o Acordo de Serviços Técnicos Especiais (30 de maio de 1953). Seus programas abrangiam também a agricultura e saúde, sendo que na agricultura foram implementados programas de ensino e pesquisa pelo Escritório Técnico de Agricultura (FTA), órgão misto Brasil-Estados Unidos. Quanto à saúde e higiene, a cooperação criou 292 postos de saúde pública e administrou 23 hospitais no Nordeste, na região do vale do São Francisco. Conforme Alzira Alves de Abreu, o Programa foi considerado por políticos, educadores e intelectuais como instrumento de controle político-ideológico do governo americano sobre o Brasil (ABREU).

⁵⁰ Sobre tal fato, é válido citar o registro de Marcos Costa Lima (2013, p. 211–2) acerca da relação dos “boêmios cívicos” com a política de agricultura do período: “Muito embora a Assessoria não tivesse previsto metas físicas para a produção agrícola, ela estabeleceu um trabalho de cunho institucional e de formulação de bases políticas. Foram feitas a revisão e a ampliação de uma legislação sobre os preços mínimos, e foi criado um instrumento de crédito rural. Implantou-se o seguro agrícola, bem como a legislação que criou a Carteira de Colonização e a Comissão Nacional de Política Agrária, que foram, para Rômulo [Almeida], instituições precursoras de uma reforma agrária. Uma questão que merece ser pesquisada ulterior é o motivo pelo qual o tema agrário não figurou entre as prioridades da Assessoria, ainda que a maioria de seus integrantes – sobretudo os quatro ‘boêmios cívicos’ estudados – tivesse posições muito favoráveis ao tema. O próprio Getúlio tinha simpatia pela questão, que havia sido detalhadamente estudada por Ignácio Rangel. A pista, que não avançaremos aqui, está, a meu ver, na fragilidade política da coalizão política de Getúlio, que não se sentia forte o suficiente para comprar uma briga adicional com as oligarquias rurais ligadas ao PSD”.

desse Estado em formação é impresso na sua própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade (DRAIBE, 2004, p.76).

A influência que a matriz do pensamento destas correntes têm na ação do Estado para alterar a correlação de forças do período denominado por Bielschowsky (1996) como “ciclo ideológico do desenvolvimento” latino americano é clara. As políticas e instituições forjadas no período denotam que as principais preocupações teóricas de cada corrente de pensamento aqui identificada estarão endereçadas na atuação do Estado, seja na promoção da industrialização, seja na tentativa de superação das desigualdades regionais e de processos de formação de renda.

Desse modo, entendemos que a criação RIISPOA insere-se como instrumento da centralidade dada ao processo de industrialização e da modernização do setor primário identificado em parte da literatura estudada do período, momento em que foram concebidas diversas medidas pelo Estado nacional com vistas a superar os desafios que a história e o contexto político apresentavam. Logo, as origens da regulação em torno da produção de queijos no Brasil se situam, justamente, neste período de formação do capitalismo brasileiro, no qual se clivaram as principais diferenças entre o modelo industrial e o modelo agroartesanal. Sob esse prisma, pretendemos identificar as origens do debate em torno da regulação da produção agroartesanal de queijo de leite cru, tanto na “ilegalidade” de grande parte de sua produção contemporânea, como nos desafios para um correto tratamento deste patrimônio de nossa cultura e economia.

Assim, pelo que expusemos até o momento, parece-nos que o desenvolvimento econômico brasileiro voltado à formação e à proteção de nosso mercado interno contou com apoio fundamental de uma política de abastecimento organizada pelo Estado nacional, em especial quando nos dedicamos a analisar a produção, a circulação e o consumo de alimentos no país. Para fazer frente ao quadro de industrialização, entre outros desafios, era necessário garantir meios de sustentação da população que chegava às cidades, bem como a infraestrutura para o escoamento da produção agrícola às indústrias.

Partindo disso, nosso esforço, de agora em diante, será de estabelecer as características da legislação que regula a produção de queijos no Brasil, lançando mão de uma perspectiva histórica, em especial a partir do momento em que há a clivagem entre o modelo industrial – baseado na pasteurização e no controle dos custos de produção para

disponibilizar alimento barato e com alta capacidade de circulação em todo território nacional – e o modelo artesanal/tradicional – voltado para cadeias de curto alcance⁵¹, relacionado a métodos culturalmente preservados de produção de alimento. Esta clivagem situa-se justamente na estruturação de nosso Estado, sendo oportuno analisarmos as ideias-força que organizaram uma das faces da estrutura deste novo Estado-nação e capitalista, a produção industrial de alimentos de origem animal.

3.3 REGULAÇÃO DA PRODUÇÃO DE QUEIJOS NO BRASIL A PARTIR DA EDIÇÃO DO RIISPOA

Durante a formação do Estado Nacional, considerando as análises feitas anteriormente, entendemos que o RIISPOA ocupa função determinante no processo contínuo de homogeneização da produção agrícola, característico de sua modernização, compondo a política de abastecimento como um de seus elementos – política esta que tinha como desafios controlar riscos sanitários, fornecer alimentos em larga escala e a custos acessíveis à população urbana, bem como servir à indústria nacional que se desenvolvia. Em trecho retirado da plataforma de Vargas (1942), podemos ler que

O problema econômico pode-se resumir numa palavra – produzir. Produzir muito e produzir barato, o maior número aconselhável de artigos, para abastecer os mercados internos e exportar o excedente das nossas necessidades. Só assim poderemos dar sólida base econômica ao nosso equilíbrio monetário, libertando-nos, não só dos perigo da monocultura, sujeita a crises espasmódicas, como também das valorizações artificiais, que sobrecarregam o lavrador em benefício dos intermediários.

O papel do Estado neste período é o de equalizar a produção de alimentos de origem animal, diminuindo seus riscos sanitários e orientar o desenvolvimento desta produção em sentido industrializante, revolucionando a estrutura produtiva na qual se

⁵¹ É interessante observar que nas entrevistas realizadas com os Deputados Federais Alceu Moreira (RS), Zé Silva (MG) e Evair de Melo (ES), a referência à necessidade de se estabelecer uma legislação sanitária que protegesse de alguma forma as cadeias produtivas de curto alcance foi assunto constante das intervenções, visto que, na visão dos deputados entrevistados, a forma como a vigilância sanitária e a defesa agropecuária se estruturam no país afastam a agroindústria de pequeno porte e o produtor agroartesanal de mercados potenciais em função de barreiras sanitárias impostas por nossas instituições.

baseava o modelo agropecuário de então, voltado preponderantemente para o consumo de subsistência ou de forma esparsa em pequenas propriedades ao redor dos centros urbanos. Nesse movimento está incluído um processo de alteração legislativa, cujo início se dá com Getúlio, por conta do contexto histórico, político e social que já apresentamos, qual seja, de bases urbanas que dão sustentação à reorientação da acumulação capitalista brasileira, em sua fase de industrialização reprimida, com vistas a produzir insumos, bens de consumo e bens de capital ao mercado interno.

Por estas razões, é importante para este trabalho analisarmos as relações entre a política industrial e agrícola contidas Decreto 30.691, de 29 de março de 1952, que instituiu o RIISPOA, nela localizando o modelo escolhido para a produção de queijos no Brasil. Originalmente, seu objetivo era estabelecer o conjunto de regras, parâmetros e condições para a plena execução do disposto na Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950.⁵²

A partir de uma clara escolha de política econômica aqui esmiuçada, entendemos que o RIISPOA regulou as relações de produção e consumo do queijo (enquanto gênero) no Brasil em um determinado sentido e forjou, assim, uma crescente e deslocada disputa entre dois métodos produtivos de espécies diferentes de queijo: o industrial e o artesanal. Essa dicotomia se estende de forma equivocada até os dias de hoje e impede que a estrutura produtiva do setor ganhe complexidade, além de limitar o desenvolvimento regional da produção de pequeno porte com alto valor agregado – como acontece com os produtores artesanais de queijo de leite cru na Serra da Canastra.

Esta disputa manteve-se praticamente velada até o final da década de 1980⁵³, quando se começa a observar no Brasil o crescimento da demanda por produtos de origem artesanal, orgânica e outras denominações que, em conjunto, podem ser identificadas como

⁵² A Lei 1.283/1950 foi modificada uma única vez, pela Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989 (que converteu, com alterações, a Medida Provisória 96, de 1989). Suas alterações adequaram a estrutura de competência federativa para exercer a fiscalização dos produtos de origem animal, amparado no novo modelo federativo adotado pelo país com a Constituição de 1988, incluindo a competência dos Municípios (como entes federados) na estrutura dos artigos 4º e 7º.

⁵³ Sobre este período, vale registro de Harvey (2008, p. 7) sobre a condição pós-moderna e ocorrência de uma mudança abissal nas práticas culturais e político-econômicas, vinculadas à emergência de novas maneiras dominantes pelas quais experimentamos o tempo e o espaço: “Embora a simultaneidade nas dimensões mutantes do tempo e do espaço não seja prova de conexão necessária ou causal, podem-se aduzir bases *a priori* em favor da proposição de que há algum tipo de relação necessária entre a ascensão de formas culturais pós-modernas, a emergência de modos mais flexíveis de acumulação do capital e um novo ciclo de “compressão espaço-tempo” na organização do capitalismo. Mas essas mudanças, quando confrontadas com as regras básicas de acumulação capitalistas, mostram-se mais como transformações de aparência superficial do que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista ou mesmo pós-industrial inteiramente nova”.

métodos alternativos ao consumo de alimentos daqueles produzidos e comercializados pela grande indústria nos moldes do fordismo, caracterizados pela larga escala, preços reduzidos e alta homogeneidade entre os produtos.⁵⁴ Ao mesmo tempo em que essa demanda por produtos artesanais ou orgânicos aumenta, cresce também uma pressão mundial pelo controle sanitarista da produção de alimentos, que procura orientar os hábitos

⁵⁴ David Harvey analisou o período entre as décadas de 1960 até o início da década de 1980 em sua obra *A Condição Pós Moderna* (2008, p. 135–162). O autor aponta que ficou cada vez mais claro, neste período, os problemas ocasionados pela rigidez dos mercados, tipicamente dos modelos fordista e keynesiano, em responder adequadamente às contradições do capitalismo. Segundo ele, as dificuldades poderiam ser condensadas na palavra *rigidez*. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho, principalmente no setor monopolista, dentro de um cenário de concorrência internacional acirrada. O período, portanto, seria marcado pela mudança do processo de acumulação do fordismo para aquilo que o autor conceitua como a *acumulação flexível*. Para o autor, as décadas de 70 e 80 representam um período conturbado de reestruturação econômica e de reajustamento político e social. Neste período, diversas experiências no campo da organização social e da vida econômica e política passam a tomar forma. É a partir daí que encontramos um novo regime de acumulação, associado a um sistema de capitalismo político e socialmente distinto dos anteriores. A acumulação flexível, ideia central na obra, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo, apoiando-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo. É caracterizada pelo aparecimento de setores de produção novos, por outras maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, e principalmente, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional, ou seja, pela modernização. Esse processo envolve mudanças rápidas dos padrões de desenvolvimento, entretanto, de maneira assimétrica, principalmente entre os detentores de tecnologia e inovação – países desenvolvidos – e os não detentores destes processos – países subdesenvolvidos. Vale-nos, principalmente, entender as mudanças entre a economia de escala, buscada na produção fordista de massa, e a economia de escopo, diversificando e descentralizando a produção. Os sistemas de produção flexível proporcionam uma aceleração do ritmo de inovação do produto, com mercados altamente especializados e de pequena escala, fazendo com que diminuía o tempo de vida útil da produção (obsolescência planejada). O estoque, vigente no sistema fordista, dá lugar a demanda, característica da acumulação flexível, principalmente após a geração de técnicas diferentes: *Just in Time*, Toyotismo, reengenharia. A acumulação flexível acentua o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz e a vida moderna, ao invés dos valores sólidos implantados na vigência do fordismo. As pessoas passam a ter acesso ao consumo, e o mundo todo se “moderniza”. Neste processo, chamamos atenção para os diferentes modelos que o autor identifica do desenvolvimento capitalista, entre o capital organizado *versus* o capital desorganizado. O primeiro é caracterizado por um processo constituído na concentração e na centralização do capital; (ii) a produção organizada pela massa trabalhadora; (iii) uma grande articulação entre Estados e detentores de capital; (iv) a expansão dos impérios econômicos; (v) a tradição de centralizar o processo nas indústrias de extração e de manufaturas; (vi) a uniformidade, grandes estoques e disponibilidade de recursos no processo produtivo; (vii) no mundo do trabalho uma única tarefa produtiva que demandasse pouco treinamento e responsabilidade, mas com grande disciplina; (viii) um Estado regulamentador e fomentador de políticas organizadas para o bem estar social; (ix) pesquisa e desenvolvimento – P&D – pelas empresas; e (x) uma socialização dos comportamentos através do consumo de massa. Em contraste, o aqui citado capital desorganizado converge dos termos citados acima para (i) uma desconcentração do poder corporativo por meio de um processo de divisão das corporações capitalistas; (ii) um declínio da classe trabalhadora; (iii) uma independência crescente dos grandes monopólios; (iv) um processo de industrialização do terceiro mundo carregando uma nova divisão internacional do trabalho e uma desindustrialização do primeiro mundo; (v) a ascensão de empresas de serviços organizacionais; (vi) uma produção em pequenos lotes, flexível e sem estoques; (vii) uma multifuncionalidade da mão de obra, com muito treinamento e corresponsabilidade entre as partes envolvidas na produção; (viii) uma desregulamentação estatal, com a privatização das necessidades coletivas; (ix) pesquisa e desenvolvimento pelo Estado; e (x) a individualização do consumo. Desta maneira, Harvey aponta que as mudanças nas últimas décadas não indicariam o fim do sistema capitalista, mas sim a projeção de um novo paradigma do padrão de desenvolvimento deste sistema.

alimentares das populações urbanas pelo alerta constante da necessidade de assepsia e “risco zero” do alimento (CINTRÃO, 2016b).

O modelo de regulação da produção de alimentos de origem animal inserida no RIISPOA optou por um rigoroso controle do processo produtivo, mais voltado à observação de um determinado tipo de produção industrial de alimentos que contivesse, em si, práticas que manejassem adequadamente os riscos sanitários decorrentes do ambiente industrial de sua manipulação. Faremos essa análise especificamente pelo recorte da produção de queijo enquanto gênero alimentício do qual derivam diversas possíveis espécies, aqui divididas entre produção agroindustrial e agroartesanal.

Como exposto anteriormente, dentre os objetivos aqui apresentados se encontra a reconstrução da história da regulação do queijo artesanal desde a fundação da República brasileira até os dias atuais. A investigação se faz necessária nesses moldes por não termos localizado trabalhos jurídicos que refaçam o caminho histórico-legislativo que regula a produção do queijo agroartesanal no Brasil, a fim de permitir que identifiquemos as consequências que, hoje, é enfrentada no mercado de queijos em vista das decisões de política econômica tomadas na década de 1950. Entendemos que as estruturas sociais, econômicas e culturais se alteraram sensivelmente, demandando agora uma nova organização jurídica para fazer frente aos problemas atuais da produção de queijo artesanal de leite cru.

Partimos da premissa de que o queijo é gênero de uma infinidade de espécies (ou variedades) decorrentes de diferentes meios para sua produção.⁵⁵ Algumas das referências consultadas indicam que a variedade do produto tem aumentado exponencialmente ao longo dos anos, fruto do avanço tecnológico e no espraiamento de técnicas para a manipulação dos insumos de sua produção, bem como do desenvolvimento de técnicas para a maturação do produto (KOSIKOWSKI; MOCQUOT, 1958; KNOLL, 2005; PAXSON, 2008; DELFOSSE, 2012; DUPIN; PAXSON, 2015). Portanto, é necessário organizar suas linhas gerais com vistas a traçar um panorama adequado sobre a forma que analisamos sua legislação.

⁵⁵ Não pretendemos aqui fazer uma catalogação das diferentes formas de se fazer queijo e dos diferentes produtos decorrentes desses processos de fabricação. Ver, neste sentido INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, 2008; KINDSTEDT, 2012; SHATZMANN, 1875; ALMEIDA; FERNANDES, 2004; COLIN, 2009; EMATER, 2009; PAXSON, 2013.

A partir desta reconstrução, será possível identificar a origem dos contornos e transtornos atualmente experimentados pelos produtores de queijo artesanal à proteção e promoção de sua cultura. Vejamos agora as primeiras pistas deste caminho a ser seguido, estudando a legislação predecessora do Decreto 30.691/1952.

3.2.1. O Regulamento da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal contido no Decreto 30.691/1952

Em 31 de outubro de 1910, o Decreto 8.331 cria a Diretoria do Serviço de Veterinária, vinculada ao então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. A competência do órgão, estabelecida logo em seu artigo 1º, era promover a inspeção sanitária do gado; investigações científicas sobre as moléstias que o afetavam; o preparo dos produtos biológicos usados na profilaxia das suas moléstias; orientação e organização das medidas profiláticas para repressão e erradicação das epizootias; tratamento das enzootias e epizootias; inspeção sanitária do tráfego ou comércio interestadual do gado, por via marítima, fluvial ou terrestre; inspeção sanitária dos matadouros modelos, entrepostos frigoríficos que forem estabelecidos mediante favores da União e do gado que a eles se destinarem; inspeção sanitária das feiras e exposições de gado promovidas ou auxiliadas pelo Governo Federal.

A forma como o Decreto estruturou o Serviço de Veterinária denota a pouca preocupação com a atividade produtiva e centrava seu foco no transporte de animais (artigos 22 a 26), sua importação e exportação (artigos 3º a 21). Pouca ou nenhuma atenção é dada à produção de derivados, fato este que é ligeiramente alterado pelo Decreto 9.194, de 9 de dezembro de 1911. O cenário somente se altera cerca de quatro anos depois, e de forma substancial, com o Decreto 11.460, de 27 de janeiro de 1915, que reorganiza a Diretoria do Serviço de Veterinária. Este Decreto de 1915 cria o Serviço de Indústria Pastoril, cujo extenso rol de finalidades previsto no artigo 1º traz nos incisos VI, XVII e XXV questões voltadas à produção de laticínios.⁵⁶ O Serviço de Indústria Pastoril, com

⁵⁶ 6º, o estudo dos melhores processos de conservação e transporte dos productos de origem animal, particularmente dos methodos relativos á industria dos lacticinios; (...) 17º, a inspecção sanitaria dos matadouros-modelo, entrepostos, frigorificos estabelecidos mediante favores da União, e gado que a elles se destinar, bem assim dos estabelecimentos pastoris ou de lacticinios, feiras e exposições de gado que

sede na Capital Federal, possuía até cinco representações nos Estados, formadas por Postos Zootécnicos, Fazendas-Modelo, Inspetorias Veterinárias, Postos Veterinários e Postos de Observação.

De acordo com o artigo 5º, cabia aos Postos de Zootecnia a inspeção dos estabelecimentos de laticínios, concursos, exposições e feiras relativas à agropecuária. Conforme o artigo 62, aos Postos Veterinários competia “a organização de um serviço de vigilância medico-veterinária em todos os estabelecimentos pastoris e de laticínios, de acordo com os respectivos proprietários, que (...) deverão sujeitar-se às instruções do Posto.” Os Inspetores de Laticínios tinham a atribuição de visitar as principais fábricas de laticínios e os estabelecimentos pastoris, devendo apresentar aos chefes das sessões de zootecnia “relatórios minuciosos de tudo quanto observarem em relação à exploração do leite e dos seus derivados.” Vale destaque ao artigo 76, em que atribuía aos Inspetores a função de *observar* os defeitos que encontrarem e *ensinar* aos criadores os *melhores meios* de exploração do leite e seus derivados. A competência dos Inspetores, estabelecida no artigo 99, era “cumprir as ordens do director e do chefe da secção de zootechnia” e “inspeccionar, sempre que lhes fôr determinado, estabelecimentos e fabricas de productos laticinios.”⁵⁷

Chamamos atenção para o fato de que o serviço de inspeção articulado nos Decretos citados não ocorria previamente ao início da produção pelo laticínio, isto é, como uma etapa do processo inicial de seu funcionamento, nem era condição de existência para a produção e comercialização do leite e do queijo. Ou seja, fica claro o caráter educativo, de observação e orientação aos produtores, de forma parecida com o que acontecia com as visitas dos viajantes europeus que narramos no capítulo anterior: observadas condições fabris, de higiene ou sanitárias que não eram adequadas, aos viajantes de outrora e aos inspetores de agora cabia a orientação para cumprimento das melhores práticas e corrigir os problemas identificados na produção de leite e derivados.

receberem identicos favores; (...) 25º, a inspeção veterinária dos portos e das fabricas de productos animaes destinados ao commercio interestadual internacional.

⁵⁷ Apesar do artigo 15 da Lei 1.283/1950 e do artigo 950 do Decreto 30.691/1952 terem revogado as disposições do Decreto 11.460/1915, o site da Câmara dos Deputados indica que sua revogação integral se deu apenas em 1991, por meio do Decreto 99.999, de 11 de janeiro daquele ano.

Essa dinâmica é alterada novamente em 1950, durante a presidência de Eurico G. Dutra, pela edição da Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950⁵⁸, que dispõe de nova forma de inspeção sanitária de produtos de origem animal, obrigando as propriedades produtoras, já no artigo 1º, à fiscalização prévia, sob o ponto de vista *industrial e sanitário*, “de todos dos produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, sejam ou não adicionados de produtos vegetais, preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados, depositados e em trânsito.” A mudança de viés é clara, iniciando a organização da produção enquanto atividade rural.⁵⁹

O artigo 2º elenca os produtos objeto da fiscalização prévia, indicando na alínea ‘c’ que o leite e seus derivados são objeto da inspeção industrial e sanitária. O artigo

⁵⁸ Art 1º É estabelecida a obrigatoriedade da prévia fiscalização, sob o ponto de vista industrial e sanitário, de todos dos produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, sejam ou não adicionados de produtos vegetais, preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados, depositados e em trânsito. Art. 2º São sujeitos à fiscalização prevista nesta lei: a) os animais destinados à matança, seus produtos e subprodutos e matérias primas; b) o pescado e seus derivados; c) o leite e seus derivados; d) o ovo e seus derivados; e) o mel e cêra de abelhas e seus derivados. 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.

⁵⁹ Flávia Trentini (2006, p. 73–9) lembra que a definição do conceito de atividade rural é por vezes confusa e múltipla no Direito brasileiro e depende da limitação dada pelo ramo do Direito que se tem em questão (se tributário, agrário ou do trabalho). A Lei 8.171/1991 estabelece em seu artigo 1º o que considera ser *atividade agrícola*: “Art. 1º Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais.” Do ponto de vista tributário, Trentini indica que sua conceituação se deu pelo artigo 58 do Decreto 3.000, de 26 de março de 1999 (que regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza): “Art. 58. Considera-se *atividade rural*: I - a agricultura; II - a pecuária; III - a extração e a exploração vegetal e animal; IV - a exploração da apicultura, avicultura, cunicultura, suinocultura, sericicultura, piscicultura e outras culturas animais; V - a transformação de produtos decorrentes da atividade rural, sem que sejam alteradas a composição e as características do produto in natura, feita pelo próprio agricultor ou criador, com equipamentos e utensílios usualmente empregados nas atividades rurais, utilizando exclusivamente matéria-prima produzida na área rural explorada, tais como a pasteurização e o acondicionamento do leite, assim como o mel e o suco de laranja, acondicionados em embalagem de apresentação; VI - o cultivo de florestas que se destinem ao corte para comercialização, consumo ou industrialização. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à mera intermediação de animais e de produtos agrícolas.” A definição pelo Direito do Trabalho se deu em torno do conceito de *atividade rural* em função da necessidade de caracterização do empregador rural e, por meio dele, o empregado rural, conforme estabelecido na Lei 5.889/1973. Por sua vez, Trentini indica que o Direito Agrário preferiu a denominação de *atividade agrícola*, cuja importância decorre da necessidade de classificação do imóvel rural, pois seria o tipo de atividade ou exploração desenvolvida na propriedade e não sua localização que importariam como critério de identificação.

3º indica que a fiscalização recaía sobre os estabelecimentos industriais, os entrepostos, as propriedades rurais e as casas atacadistas e estabelecimentos varejistas, sem fazer qualquer definição mais específica dos termos ou diferenciar o tratamento em função do tamanho das propriedades rurais ou de sua produção. Os produtores de queijo enquanto gênero estavam englobados tanto na alínea ‘c’ (fábricas de laticínios ou de recebimento, refrigeração e manipulação de derivados e respectivos entrepostos), como na alínea ‘f’, que englobava as propriedades rurais, de todos os tamanhos.

A competência para exercer a fiscalização espelhava a forma federativa de nossa organização estatal, incumbindo (a) à União, por meio do Ministério da Agricultura, fiscalizar privativamente as fábricas de laticínios que fizessem comércio interestadual ou internacional, no todo ou em parte do estabelecimento. As fazendas que comercializassem da mesma forma também ficavam sujeitas à fiscalização federal “em tudo quanto interesse aos serviços federais de saúde pública, de fomento da produção animal e de inspeção sanitária de animais e de produtos de origem animal”; (b) às Secretarias de Agricultura dos Estados e do Distrito Federal e aqueles estabelecimentos que fizessem comércio intermunicipal e em tudo que não estivesse subordinado ao Ministério da Agricultura; (c) aos órgãos de saúde pública dos Estados no caso dos atacadistas ou varejistas.⁶⁰

A Lei ainda traz disposição, no artigo 5º, típica do grau de concentração das atividades em torno da União, ao dispor que aqueles Estados que não dispusessem de aparelhamento ou organização “para a eficiente realização da fiscalização dos estabelecimentos” poderiam passar a ser realizados pelo Ministério da Agricultura, mediante acordo entre os entes federados. Outro ponto que merece destaque em vista dos problemas da atualidade refere-se à proibição da fiscalização industrial e sanitária em duplicidade pelos entes federados, conforme estabelece o artigo 6º.

⁶⁰ As competências foram alteradas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a elevação dos municípios à condição de ente federativo, materializada nesse caso com a edição da Medida Provisória 89, posteriormente convertida na Lei 7.889, de 23 de novembro de 1989, que trouxe a seguinte redação, vigente até hoje: "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." Ou seja, os municípios substituíram os órgãos de saúde pública estaduais na fiscalização de atacadistas e varejistas, mantendo-se a lógica da Lei 1.283/1950 para as demais disposições: União fiscaliza estabelecimentos com comércio interestadual e internacional, enquanto Estados fiscalizam estabelecimentos com comércio interno ao próprio Estado.

As alterações trazidas pela Lei 1.283/1950 marcam uma mudança substancial na forma e funções operadas pelo Estado junto aos estabelecimentos produtores de alimentos de origem animal. Quanto à forma, fica mais clara que a organização da divisão de competências entre União e Estados respeitou questões relacionadas ao destino da produção dos alimentos: se destinados para dentro do Estado, caberia ao próprio fiscalizar a produção; se destinada a outro ente federativo, sua fiscalização caberia então à União. Quanto à função, o principal ponto relaciona-se à necessidade de autorização prévia do Estado ao funcionamento da unidade produtora – em especial os estabelecimentos industriais ou entrepostos –, o que passa a exigir do Estado uma estrutura administrativa mais robusta do que aquela existente nos modelos de fiscalização estruturados até então. Pela primeira vez na regulação de produtos de origem animal (com o queijo entre eles), estava instalado um sistema nacional de inspeção industrial e sanitário que contava com papel ativo e prévio por parte do Estado nacional, organizado a partir da cooperação entre os entes federados.

A Lei concedia prazo de 180 dias para sua regulamentação, o que só veio a ser efetivado com a edição do Decreto 30.691, em 29 de março de 1952. De acordo com o artigo 9º da Lei 1.823/1950, o regulamento deveria ter uma estrutura abrangente que tratasse da classificação dos estabelecimentos; das condições e exigências para seu registro e transferências de propriedade; a higiene do ambiente produtivo; as obrigações dos proprietários, responsáveis ou seus prepostos; as regras de inspeção *ante e post mortem* dos animais destinados à matança; as diretrizes de inspeção e reinspeção de todos os produtos, subprodutos e matérias primas de origem animal durante as diferentes fases da industrialização e transporte; a fixação dos tipos e padrões e a aprovação de fórmulas dos produtos de origem animal; disposições sobre o registro de rótulos e marcas; bem como as penalidades a serem aplicadas por infrações cometidas; os preceitos para análises de laboratórios; regras para o trânsito de produtos e subprodutos e matérias primas de origem animal; e, por fim, outras estipulações necessárias a tornar eficiente os trabalhos de fiscalização sanitária em todo território nacional.

O Decreto 30.691/1952⁶¹ dedicou-se à regulação de todos os estabelecimentos que realizassem comércio interestadual e internacional de produtos de origem animal,

⁶¹ Rodrigo Dolabella (DOLABELLA, 2012) lembra que o RIISPOA sofreu seis modificações parciais ao longo de seus mais de 70 anos de vigência. Como temos a pretensão de remontar o histórico da legislação e

sujeitando à inspeção e reinspeção prévia os derivados do leite, como o queijo. Ou seja, dedicava-se a orientar a organização industrial e sanitária daqueles estabelecimentos e produtos que se destinavam a todo o mercado nacional, em cadeias de consumo de mais longo alcance em relação àquelas atendidas pelo pequeno produtor agroartesanal de queijo, que usualmente entregava sua produção diretamente aos queijeiros ou o destinavam à região em que se situavam, ou mesmo à capital do Estado, numa cadeia comercial de curto alcance.⁶²

Vê-se pela leitura do primeiro parágrafo do artigo 2º que a inspeção abrangia, sob o ponto de vista industrial e sanitário, não apenas o controle do produto final, mas sobre todas as etapas do processo de produção do alimento, tais como sua “manipulação, transformação, elaboração, preparo, conservação, acondicionamento, embalagem, depósito rotulagem, trânsito e consumo.”

Dentro da sua estrutura original, o Decreto criou a Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, vinculada ao Departamento Nacional de Produção Animal – DNPA, do Ministério da Agricultura, para realizar as atividades de inspeção dos produtos de origem animal. A inspeção realizada pelo DIPOA dispensava os estabelecimentos de qualquer outro tipo de inspeção estadual ou mesmo de outras análises ou comprovações prévias exigíveis por legislação nacional, estadual ou municipal, conforme disposição do antigo artigo 7º, dando mais uma vez mostra da força centralizadora do modelo estatal de então.

A definição do estabelecimento de produtos de origem animal também era bastante ampla, abrangendo no Regulamento quaisquer instalações em que se manipulasse, elaborasse, conservasse, armazenasse ou embalasse e rotulasse *com finalidade industrial ou comercial*, estando o queijo incluído neste rol (artigo 8º).

sua evolução, faremos referência aqui à versão original publicada no Diário Oficial da União de 7 de julho de 1952 e citaremos ao longo do texto as modificações que estiverem relacionadas à regulação do leite e do queijo. A título de informação, fazemos referência ao trabalho do autor para recuperar datas, decretos modificadores e número dos dispositivos que foram alterados: “1956 – Decreto nº 39.093 de 30/04/1956 – alterou 69 artigos e revogou 10 parágrafos, 4 itens e 1 alínea; 1962 – Decreto nº 1.255 de 25/06/1962 – alterou 224 artigos e revogou 12 artigos; 1994 – Decreto nº 1.236 de 02/09/1994 – alterou 1 artigo (art. 507), estabelece tipos de leite de consumo em espécie; 1996 – Decreto nº 1.812 de 08/02/1996 – alterou 46 artigos e revogou 13 artigos, 44 itens, 5 alíneas e 19 parágrafos (adesão do Brasil ao Tratado de Assunção – MERCOSUL); 1997 – Decreto nº 2.244 de 04/06/1997 – alterou 27 artigos e revogou 91 artigos, 70 itens, 4 alíneas e 13 parágrafos (adesão do Brasil ao Tratado de Assunção – MERCOSUL); 2008 – Decreto nº 6.385 de 27/02/2008 – alterou 2 artigos.”

⁶² Não havia, na versão original do Regulamento, menção aos parâmetros a que se destinava a regulação, o que só veio a ser completado com a edição do Decreto 7.216/2010, que elegeu a preservação da inocuidade, identidade, qualidade e integridade dos produtos, bem como a saúde e os interesses dos consumidores.

Sabemos que a produção industrial maneja em todo o seu processo uma pluralidade de riscos, inerentes à vida em sociedade, que devem ser endereçados pela legislação que a regula ou instituições que a controlam: os riscos decorrentes de acidentes de trabalho dão origem às políticas de proteção à saúde e segurança do trabalhador; prejuízos com máquinas e instalações industriais dão origem a uma política de securitização de ativos. Para cada grupo de riscos, requer-se uma postura ativa (proativa ou reativa) com vistas a sua reparação – sendo desejável que ele não exista; se existir, que não cause danos de grandes proporções; se causar, que se possa responsabilizar aquele que lhe deu causa. Um destes riscos é o sanitário, que deu origem a uma legislação de controle do processo produtivo com vistas a mitigar *previamente* os possíveis efeitos que a contaminação do alimento pudesse levar à população urbana, por meio de um controle focado na padronização de seus insumos, na atenção ao processo produtivo do alimento, em toda a sua cadeia de distribuição e armazenamento, bem como na ponta final, do consumo.

Daqui em diante, faremos a reconstrução da legislação do RIISPOA com base especificamente na cadeia do queijo, classificado na legislação como um dos derivados do leite.

3.2.2. A regulação do queijo no RIISPOA

Essa preocupação com o controle do processo de produção do alimento pode ser vista inclusive quando analisamos os artigos 24 a 27 do RIISPOA de 1952, que classificava os estabelecimentos de leite e derivados. Sua leitura nos auxilia a entender como então se organizavam as bacias produtoras de leite e as formas pelas quais se beneficiavam e se produziam um de seus derivados, o queijo. Os estabelecimentos dedicados ao leite e seu beneficiamento dividiam-se em três grandes classes: propriedades rurais; postos de leite e derivados; estabelecimentos industriais. Os queijos poderiam ser produzidos em dois tipos de unidades produtivas, de acordo com o artigo 24:⁶³ nas

⁶³ Art. 24. Os estabelecimentos de leite e derivados são classificados em: 1 - propriedades rurais, compreendendo: a) fazendas leiteiras; b) estúbulos leiteiros; c) granjas leiteiras. 2 - postos de leite e derivados, compreendendo: a) abrigos rústicos; b) postos de recebimento; c) postos de refrigeração; d) postos

queijarias (vinculadas à propriedade rural e como uma espécie das fazendas leiteiras) ou nos postos de coagulação (como estabelecimento intermediário, espécie dos estabelecimentos industriais).

As queijarias eram definidas no artigo 26, 6, como uma fazenda leiteira,⁶⁴ rústica e simples, destinada à “fabricação de queijo Minas.” Já o posto de coagulação era definido no artigo 26, 5, como “estabelecimento destinado à coagulação de leite e sua parcial manipulação, até obtenção de massa dessorada, enformada ou não, destinada à fabricação de queijos massa semi-cozida ou filada, de requeijões ou de caseína”. Vê-se que um Decreto que visava regulamentar toda a produção de queijos no Brasil identificou equivocadamente apenas alguns poucos tipos de queijo possíveis de serem produzidos, tal como o queijo Minas.

O Título III do Decreto 30.691/1952 tratava do funcionamento dos estabelecimentos, trazendo previsão no artigo 32 de que a exploração dos comércios interestadual ou internacional por estes estabelecimentos estava condicionada à existência de instalações e equipamentos completamente adequados às finalidades a que se destinavam, compreendendo as dependências mínimas, itens de maquinaria e utensílios em face da capacidade produtiva de cada unidade. O artigo 33, por sua vez, enumera 26 itens considerados básicos e comuns a todos os estabelecimentos de produtos de origem animal. Os estabelecimentos de leite e derivados são regulados adicionalmente pelo artigo 35 do Decreto, que elenca adicionalmente outras 10 condições de produção, tais como a forma de organização do espaço, dos instrumentos e daqueles utensílios necessários à manipulação do leite e seus derivados, que deviam ser seguidas indistintamente por todos aqueles estabelecimentos descritos pelo artigo 24⁶⁵ – isto é, tanto as queijarias existentes nas

de desnatação; e) postos de coagulação; f) queijarias. 3 - estabelecimentos industriais, compreendendo: a) usinas de beneficiamento; b) fábrica de laticínios; c) entrepostos-usína; d) entrepostos de laticínios.

⁶⁴ Art. 25, 1: estabelecimento localizado, via de regra, em zona rural, destinado à produção de leite para consumo em natureza, do tipo "C" e para fins industriais"; Art. 25. Entende-se por "propriedades rurais" os estabelecimentos produtores de leite para qualquer finalidade comercial, a saber: 1 - "fazenda leiteira", assim denominado o estabelecimento localizado, via de regra, em zona rural, destinado à produção de leite para consumo em natureza, do tipo "C" e para fins industriais".

⁶⁵ Art. 35. Tratando-se de estabelecimento de leite e derivados, devem satisfazer mais às seguintes condições: A - comuns a todos os estabelecimentos: 1 - estar localizado em pontos distantes de fontes produtoras de mau cheiro; 2 - construir as dependências de maneira a se observar, se fôr o caso desníveis na seqüência dos trabalhos de recebimento, manipulação, fabricação e maturação dos produtos: 3 - ter as dependências principais do estabelecimento, como as de recebimento de matéria prima, desnatação, beneficiamento, salga, cura, engarrafamento e depósitos de produtos utilizados na alimentação humana, separadas por paredes inteiras das que se destinam à lavagem e esterilização do vasilhame ou ao preparo de produtos não comestíveis; 4 - ser construído em centro de terreno, afastado dos limites das vias públicas, preferentemente 5m (cinco metros) na frente e dispondo de entradas laterais que permitam a movimentação

fazendas, independentemente de seu tamanho e porte de produção, bem como nos postos de coagulação.

As queijarias, ainda, deviam seguir as condições específicas das fazendas leiteiras (item 'B', 'a' do mesmo artigo 35), por serem espécie deste gênero, além de cumprirem com os itens indicados na alínea 'i'.⁶⁶ O § 10 estabelecia uma regra até hoje bastante criticada pelos produtores de queijo, pois condicionava o funcionamento das queijarias à sua filiação a entrepostos de leite e derivados registrados. Ou seja, não havia possibilidade de comercialização direta do produto com o mercado consumidor. A exceção a tal regra cabia apenas às queijarias que manipulassem o leite da própria fazenda e, mesmo assim, apenas naqueles casos em que não pudessem enviar sua produção para "postos de refrigeração, postos de recebimento, postos de desnatação, postos de coagulação, usinas de beneficiamento, fábrica de laticínios, entre-postos-usina e entrepostos de leite e derivados." Quer dizer, quando não tinham qualquer tipo de indústria intermediária entre a produção da fazenda e o seu mercado consumidor. O caso do queijo artesanal produzido na Serra da Canastra, por exemplo, poderia se encaixar nessa exceção. Vale lembrar que as queijarias que não destinassem sua produção (artesanal ou industrial)

dos veículos de transporte; 5 - ter pé-direito mínimo de 3,50m (três metros e cinquenta centímetros) nas dependências de trabalho; 3m (três metros) nas plataformas laboratórios e lavagem do vasilhame; 2,80 m (dois metros e oitenta centímetros) nos vestiários e instalações sanitárias; 6 - ter as dependências orientadas de tal modo que os raios solares não prejudiquem os trabalhos de fabricação ou maturação dos produtos; 7 - dispor de aparelhagem industrial completa e adequada para a realização de trabalhos de beneficiamento e industrialização, utilizando maquinaria preferentemente conjugada; 8 - dispor de dependência ou local apropriado e convenientemente aparelhado, a juízo do D.I.P.O.A.. para lavagem e esterilização do vasilhame, carros-tanques e frascos. As fazendas leiteiras e os abrigos rústicos, os postos de recebimento, os postos de desnatação e as queijarias podem ter instalações simples para água quente e vapor; 9 - dispor de depósitos para vasilhame e frascos; 10 - dispor, conforme o caso, de garagem, para guarda de carros-tanques.

⁶⁶ Art. 35 (...) B) (...) a) fazenda leiteira: 1 - ter boas aguadas e pastagens devidamente tratadas, com área proporcional ao rebanho existente; 2 - manter o gado leiteiro em boas condições sanitárias; 3 - dispor de instalações rústicas indispensáveis à permanência do gado durante o trato e o preparo da ordenha; 4 - manter currais limpos, com cercas caiadas, providos de depósitos para a guarda de rações e de local para limpeza do gado, inclusive para emprêgo de carrapaticidas; 5 - instalar dependência para ordenha que pode ser de construção rústica, porém sólida e higiênica, com piso impermeabilizado, tanque cimentado com água corrente, estrados de madeira para o vasilhame, dispositivos de contenção durante a limpeza e a ordenha; pode ser simplesmente cercado, dispor ou não de paredes inteiras, possuir cobertura simples de telha ou mesmo de sapé e ter no mínimo 3m (três metros) de pé-direito. § 1º Os "retiros leiteiros" devem atender aos mesmos requisitos previstos neste artigo, quanto às dependências da ordenha. (...) i) queijaria: 1 - ter dependência de recebimento do leite provida de água quente; 2 - ter dependência de manipulação; 3 - ter depósito. § 10 - As "queijarias" só podem funcionar quando filiadas a entrepostos de leite e derivados registrados, nos quais será complementado o preparo do produto com sua maturação, embalagem e rotulagem seu funcionamento só é permitido, para a manipulação de leite da própria fazenda e quando não possa ser enviado para postos de refrigeração, postos de recebimento, postos de desnatação, postos de coagulação, usinas de beneficiamento, fábrica de laticínios, entre-postos-usina e entrepostos de leite e derivados.

ao comércio interestadual não estavam sujeitas ao Decreto, conforme exceção garantida pelo art. 53; 2.

Uma questão bastante criticada por produtores de queijo artesanal é o modo pelo qual a legislação fixou o controle da inocuidade do alimento, organizado para fixar sua atenção em regras que garantissem o *controle do processo produtivo* do queijo, deixando de lado a inocuidade do *produto final* – traço esse que pode ser observado em diversas passagens do Decreto. O artigo 41, por exemplo, exigia que as paredes e pisos tivessem ângulos arredondados, construídos com o mesmo material de impermeabilização. Seu parágrafo único proibia o uso utensílios (como gamelas, bandejas, mesas, carros tanque e outros) com angulosidades ou frestas.

O Título V do Decreto 30.691/1952 contava com tratamento específico para a higiene dos estabelecimentos, com 24 artigos que traziam regras que deveriam ser respeitadas antes, durante e após a realização dos trabalhos industriais. As regras davam especial atenção às condições gerais do ambiente (arts. 78 a 80), à vestimenta dos empregados (art. 81), às condições e tipos de materiais dos utensílios utilizados no fabrico do alimento (art. 90), bem como à necessidade de tratamento da água que servia ao processo e aquelas residuais (art. 77), passando pela preocupação com a assepsia do meio, exigindo-se que os pisos, paredes e equipamentos fossem lavados diariamente e “convenientemente desinfetados” (artigo 79), além de obrigar que os estabelecimentos fossem mantidos “livres de moscas, mosquitos, baratas, ratos, camundongos quaisquer outros animais, agindo-se cautelosamente quanto ao emprego de venenos” (artigo 80). Curiosamente, o artigo 91 permitia o uso de tanques de madeira na fabricação de determinados laticínios, desde que “a juízo da DIPOA”, e, no artigo 100, obrigava a rigorosa lavagem e esterilização de vasilhames utilizados para se produzir leite e derivados antes de seu retorno aos postos de origem.

A Divisão de Inspeção da Produção de Origem Animal (DIPOA) tinha considerável discricionariedade na determinação das regras do local, incluindo a capacidade de “determinar a substituição, raspagem, pintura e reforma, em pisos, paredes, tetos e equipamento.” (art. 86), além de emitir opiniões ou autorizações sobre os tipos de materiais usados na desinfecção do ambiente ou na manipulação de alimentos.

Outro título que nos interessa em especial dentro do RIISPOA trata da Inspeção Industrial e Sanitária do Leite e Derivados, tratada no Título VIII. Sua organização dividia-se em capítulos que tratavam de regras específicas a cada derivado do

leite, sendo o primeiro deles dedicado ao “leite em natureza”, seguido do “creme”, “manteiga”, “queijos”, “leites desidratados” e “outros produtos lácteos”. Por fim, o mesmo título possuía um capítulo para tratar da inspeção de leite e seus derivados. Trataremos aqui do leite em natureza e do queijo, tecendo alguns comentários sobre suas regras de inspeção.

O leite, como gênero, era classificado como o “produto normal, fresco, integral oriundo da ordenha completa e ininterrupta de vacas sadias.” (artigo 475).⁶⁷ A padronização da produção pode ser vista nas propriedades descritas no artigo 476 para que o leite seja considerado “normal”: são nove critérios, entre eles teor de gordura, grau de acidez, densidade, nível de lactose etc. Essa normatização do leite, dada as dimensões territoriais do Brasil, pode nos fazer indagar de qual bacia leiteira foram extraídos os dados para o estabelecimento do leite “normal”. Talvez em resposta a isso, o parágrafo primeiro do mesmo artigo deixa em aberto a possibilidade de se criarem padrões regionais do produto.⁶⁸ De toda sorte, o que nos importa aqui é caracterizar a padronização, a homogeneização, dos produtos de origem animal com vistas a servir ao processo industrial e ao abastecimento das cidades, isto é, como um elemento da política econômica voltada à modernização do setor agrícola em um sentido bastante específico, no qual não havia espaço reservado à pequena escala de produção de alimentos e os valores por ela angariados.

⁶⁷ Ainda que a versão original do RIISPOA trouxesse, no artigo 480, a identificação do leite das “espécies caprina, ovina e outras”, essa definição genérica do primeiro artigo deste Título permaneceu vigente até ser alterada pelos Decreto 1.236, de 2 de setembro de 1994 e Decreto 1.812, de 8 de fevereiro de 1996. O primeiro alterou disposição do artigo 507 do Decreto 30.691/1952 para especificar os tipos de leite passíveis de serem produzidos: 1 - leite tipo "A" ou de granja; 2 - leite tipo "B" ou de estábulo; 3 - leite tipo "C" ou padronizado; 4 - leite magro; 5 - leite desnatado; 6 - leite esterilizado; 7 - leite reconstituído. Já o segundo Decreto, entre outras alterações, englobou ao regime do RIISPOA os leites oriundos de outros animais, dando nova redação ao artigo 475: “Entende-se por leite, sem outra especificação, o produto oriundo da ordenha completa, ininterrupta, em condições de higiene, de vacas sadias, bem alimentadas e descansadas. O leite de outros animais deve denominar-se segundo a espécie de que proceda.” Fato é que, na década de 1950 o Brasil não produzia em escala o leite de qualquer outro animal que não o de vaca, conforme é inclusive reconhecido pelo artigo 481 da edição original do Regulamento: “A composição média ao leite das espécies caprina, ovina e outras, bem como as condições de sua obtenção; serão determinadas quando houver produção intensiva desse produto”.

⁶⁸ Esta definição de um único leite padrão (ou normal), de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 476, viveu por pouco tempo e foi modificada já na primeira revisão do RIISPOA, junto ao seu aniversário de 4 anos, com a edição do Decreto 39.093, de 30 de abril de 1956, dando a seguinte redação ao § 1º: Os Estados que dispuserem de estudos de padrão regional poderão, mediante a aprovação da D. I. P. O. A., adotar outros padrões de leite para consumo local, não se permitindo o comércio interestadual deste produto. Vê-se aqui clara concessão ao estabelecimento de critério regional para a produção do produto – critério este que deveria ser respeitado tanto na produção quanto em sua circulação, que ficava limitada às fronteiras do Estado. Pouco mais tarde, em 1962, esta alteração foi tornada sem efeito por meio do Decreto do Conselho de Ministros nº 1.255, de 1962.

Também é dada atenção à forma e às condições de criação do gado leiteiro, do regime de ordenha e das condições de armazenamento e transporte do leite. Quanto ao gado leiteiro, este deveria estar submetido ao controle veterinário constante e ao respeito de uma série de condições relacionadas ao tipo de criação do gado, conforme indicados nos artigos 483 a 489. Observamos claramente, neste ponto, a grande preocupação em torno do controle das doenças infecto contagiosas do/no rebanho, em especial a política de erradicação da brucelose e tuberculose (artigos 485 a 489). Os artigos 491 a 503 definem as regras de transporte e armazenamento a que deve se submeter o leite, incluindo-se inclusive o estabelecimento, pela Inspeção Federal, do horário de chegada do leite de cada estabelecimento, “tendo em vista a distância, os meios de transporte e a organização do trabalho”, pois, como dito, a infraestrutura na zona rural era precária o suficiente para requerer um tipo de intervenção do Estado que organizasse inclusive a logística de escoamento da produção de cada bacia leiteira, com vistas a diminuir os riscos de desabastecimento pelo perecimento da produção.

O RIISPOA classificava o leite quanto à finalidade, à espécie produtora, ao teor de gordura e ao seu tratamento.⁶⁹ Trataremos, a partir deste ponto, da regulação do leite enquanto insumo à produção do queijo artesanal de leite cru, ou seja, enquanto leite para fins industriais destinado à fabricação de queijo. O artigo 508 do Decreto 30.691/1952 só permitia o consumo de leite em espécie desde que ele tivesse sido “devidamente pasteurizado em estabelecimentos previstos” naquele Regulamento, sendo que a única

⁶⁹ Art. 504. Para efeito dêste Regulamento fica estabelecida a seguinte classificação do leite quanto à finalidade, à espécie produtora, ao teor de gordura e ao tratamento; a) **quanto à finalidade**, o leite se classifica em: 1) - leite de consumo em espécie ou "in-natura", que é o exposto à venda em seu estado natural; 2) - **leite para fins industriais**, que é o destinado à industrialização **considerando-se como tal a fabricação de produtos lácteos** dietéticos, leites desidratados, leites fermentados, **queijos**, manteiga e de outros produtos laticínios; 3) - leite destinado a sorveterias, confeitarias, padarias e estabelecimentos congêneres. b) quanto à **espécie produtora**, o leite pode ser de **vaca**, de cabra, de ovelha, de búfala e de outras espécies domésticas. § 1º A produção e beneficiamento do leite de outras espécies animais subordinam-se às mesmas exigências previstas neste Regulamento para o leite de vaca, consideradas as modificações do regime criatório e do padrão físico-químico do leite, segundo a espécie produtora. c) quanto ao teor de gordura o leite se classifica em: 1 - leite integral; 2 - leite padronizado; 3 - leite magro; 4 - leite desnatado. § 2º Leite integral é o que apresenta o teor de gordura original, incluindo-se nesta classificação os leites dos tipos "A" e "B". § 3º Leite padronizado é o que apresenta teor de gordura ajustado a 3% (três por cento) mediante aplicação de técnica industrial permitida pela D.I.P.O.A, incluindo-se nesta classificação o leite do tipo "C". § 4º Leite magro é o que apresenta teor de gordura inferior a 3% (três por cento) mas, no mínimo, de 2%(dois por cento) de gordura. § 5º Leite desnatado é aquele quase completamente isento de gordura. d) **quanto ao tratamento** o leite se classifica em: 1 - cru; 2 - pasteurizado; 3 - reconstituído. § 6º **Leite cru é aquele que foi ou não submetido no todo ou em parte, às operações de filtração, refrigeração, congelamento ou pré-aquecimento.** § 7º **Leite pasteurizado é o submetido às operações de filtração, aquecimento, refrigeração e outras técnicas necessárias ao seu preparo, para transporte e distribuição ao consumo, permitindo-se sua homogeneização.** § 8º Leite reconstituído é o produto resultante da dissolução em água, do leite em pó, total ou parcialmente desnatado, adicionado exclusivamente de gordura láctea, homogeneizado e pasteurizado.

exceção à pasteurização estava prevista no artigo seguinte, o 509, que permitia a venda de leite cru em localidades em que se reconhecesse ser impossível o funcionamento de estabelecimento de leite e derivados (nos termos do Decreto) que estivesse aparelhado para a pasteurização.⁷⁰

Dentro da lógica de padronizar os processos produtivos e dar escala aos alimentos de origem animal, os artigos 514 e 517 definiam os critérios pelos quais se podia beneficiar e pasteurizar do leite, especificando as etapas e destrinchando os processos, inclusive com os tempos necessários a cada operação.⁷¹

Caracterizado e classificado o leite enquanto insumo para a produção do queijo, passemos agora ao Capítulo IV do mesmo Título VIII do RIISPOA, que faz a caracterização dos queijos. Em sua redação original, o artigo 598 do Decreto 30.691/1952 entendia o queijo como

produto obtido do leite integral padronizado, magro ou desnatado, coagulado natural ou artificialmente adicionado ou não de substâncias

⁷⁰ A produção e consumo do leite cru é objeto de controvérsia constante quanto ao seu tratamento pela legislação. A redação original, descrita acima, foi alterada já em 1956, pelo Decreto 39.093, para proibir a comercialização do leite cru nas localidades em que existisse usina de beneficiamento de leite, proibindo que autoridades estaduais ou municipais concedessem autorização nesse sentido. Esta redação foi invalidada pelo Decreto 1.255/1962, que retornou à redação original de 1952, mas que depois foi novamente revogada com a edição do Decreto-Lei 923, de 10 de outubro de 1969, editados pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, sob a égide do Ato Institucional nº 5, que proibiu a venda de leite cru para consumo da população em todo o território nacional, posteriormente regulamentado pelo Decreto 66.183, de 2 de fevereiro de 1970, que revogou o artigo 509 do RIISPOA de 1952 e tornou de caráter precário qualquer tipo de autorização do poder público para a comercialização de leite cru, que estaria cancelada desde que se observasse a possibilidade de abastecimento daquela população pelo leite beneficiado.

⁷¹ Art. 514. Entende-se por beneficiamento do leite, seu tratamento desde a seleção, por ocasião da entrada em qualquer estabelecimento, até o acondicionamento final, compreendendo uma ou mais das seguintes operações: filtração, pré-aquecimento, pasteurização, refrigeração, congelação, acondicionamento e outras práticas, tecnicamente aceitáveis. (...) Art. 517. Entende-se por pasteurização o emprêgo conveniente do calor, com o fim de destruir totalmente a flora microbiana patogênica, sem alteração sensível da constituição física e do equilíbrio químico do leite, sem prejuízo dos seus elementos bioquímicos, assim como de suas propriedades organolépticas normais. § 1º Permitem-se os seguintes processos de pasteurização: 1 - pasteurização lenta, que consiste no aquecimento do leite a 62 - 65°C por 30 minutos, mantendo-se o leite em grande volume sob agitação mecânica lenta, em aparelhagem própria; 2 - pasteurização de curta duração, que consiste no aquecimento do leite em camada laminar a 72 - 75°C por 15 - 20 segundos, em aparelhagem própria. § 2º Imediatamente após o aquecimento, o leite será refrigerado entre 2º C e 5º C e em seguida engarrafado. § 3º Só se permite utilização de aparelhagem convenientemente instalada e em perfeito funcionamento, provida de dispositivos de controle automático, de termo-regulador, de registradores de temperatura (termógrafos de calor e de frio) e outros que venham a ser considerados necessários para o controle técnico-sanitário da operação. § 4º A pasteurização alta ou dinamarquesa a 91°C por 1 a 3 minutos será tolerada somente no beneficiamento do leite "magro" e "desnatado". § 5º Logo após a pasteurização o leite deve ser engarrafado e, a seguir, distribuído ao consumo ou armazenado em câmara frigorífica a 5º C, no máximo. § 6º E' permitido o armazenamento frigorífico do leite pasteurizado em tanques isotérmicos providos de mexedores automáticos, à temperatura de 2 a 5º C, desde que, após o engarrafamento, o leite seja dado ao consumo dentro do prazo fixado por este Regulamento. § 7º É proibida a respasteurização do leite.

permitidas neste Regulamento e submetido às manipulações necessárias para formação das características próprias.

Vale lembrar que o leite cru era caracterizado no artigo 509, § 1º, 3, como um leite integral, havendo dificuldade de definição, no entanto, para as consequências do uso do termo “leite integral padronizado”, haja vista o imbróglio de se enquadrar o leite cru produzido nas diferentes regiões do país dentro dos padrões já apresentados aqui para a caracterização do leite “normal”. De toda sorte, este artigo 598 foi objeto de constantes mudanças desde sua edição, pois, juntamente ao artigo 928, são fundamentais para entendermos os contornos em torno da produção agroartesanal de queijo de leite cru.

A regulação do queijo pelo RIISPOA, em sua versão original, mereceu a atenção de 44 artigos. Sua estrutura começava pelo entendimento do queijo enquanto produto (artigo 598), seguida pela organização de três categorias que diferenciavam o produto (artigo 599): sua consistência (artigo 600), seu percentual de gordura no extrato seco total (artigo 601) e, por fim, quanto à qualidade e seu processo de fabricação (artigo 602). Havia, ainda, uma escala de pontuação para a classificação dos queijos, trazida pelo artigo 603, que envolvia os critérios de paladar, de consistência, além da dureza e untura, sua textura, compreendendo olhadura e granulação, sua cor e, por fim, sua apresentação, compreendendo formato, embalagem e acabamento. Somados, a pontuação do queijo alcançava ao máximo de 100 pontos, sendo que os queijos que não tivessem a maturação exigida pelo seu tipo não poderiam ultrapassar os 84 pontos.

A preocupação pela padronização dos queijos era objeto do artigo 606, que os dividia entre moles, semi-duros e duros.⁷² Em seguida, os artigos 607 a 630 traziam especificações de cada “tipo” de queijo, considerando suas “características tecnológicas, organolépticas e químicas” (artigo 631). Vejamos, por todos, o exemplo do queijo Minas (padrão):

Art. 614. O queijo Minas (padrão) é o produto obtido de leite integral ou padronizado, pasteurizado, de massa crua, prensado mecânicamente e devidamente maturado durante 20 (vinte) dias. Deve apresentar:

1 - formato: cilíndrico, de faces planas e bordos retos, formando ângulo vivo;

⁷² Eram eles, os queijos moles: Minas frescal, Queijo fundido, Ricota fresca, Requeijão e os tipos Roquefort, Gorgonzola, Limburgo e outros; os queijos semiduros: Minas (padrão), Prato, tipo Edam ou Reno, tipos: "Gouda", "Gruyère", Emental", "Tilsit", "Estepe", "Mussarela", "Siciliano", "Fontinha" e outros; e os queijos duros: Minas duro e os tipos "Parmesão", "Cheddar", "Provolone", "Cacio-cavalo", "Ricota defumada" e outros.

- 2 - pêso: 1 kg a 1,200 kg (um quilograma a um quilo e duzentos gramas);
- 3 - crosta: fina amarelada, preferentemente revestida de parafina;
- 4 - consistência: semidura, tendente a macio, de untura manteigosa;
- 5 - textura: buracos mecânicos e em cabeça de alfinete, pouco numerosos;
- 6 - côr: branco-creme, homogênea;
- 7 - odor e sabor: próprios, ácidos agradáveis e não picantes.

A lógica da descrição dos diferentes tipos de queijo obedece a um mesmo padrão no RIISPOA: qualifica seu insumo principal, o leite (se integral, desnatado, padronizado – e se cru ou pasteurizado), o tipo de massa (crua, fervida, coalhada etc.), a forma de se produzir (sem prensa ou prensa mecânica, por exemplo) e o tipo de maturação (se fresco, de maturação mais rápida ou demorada). Em seguida, os queijos são classificados de acordo com seu formato, peso, crosta, consistência, textuta, cor, odor e sabor – o que se conhece por propriedade organolépticas.

Quanto ao insumo, lembramos que o RIISPOA permitia a fabricação de queijos a partir da utilização tanto do leite pasteurizado como do leite cru. Em relação a estes últimos, são os casos do Roquefort (artigo 607); do queijo tipo Limburgo (artigo 609); do Gruyère (artigo 618); bem como o Ementhal (artigo 619); a Mussarela (artigo 621); o Provolone Fresco (artigo 622); o Siciliano (artigo 623); o Fontina (artigo 624); o Parmesão (artigo 625) e o Provolone curado (artigo 627).

Constatamos que, à exceção do queijo “tipo Minas” e do “requeijão do Norte”, não há no rol elencado inicialmente pelo RIISPOA qualquer variedade de queijo regional brasileiro ou mesmo uma abertura para que se estabeleçam padrões regionais de produção de queijo. Lembremos que o artigo 476, § 1º abria a possibilidade de se adotar um padrão regional para o leite – o que não se respeitou quando tratou do queijo, pois, embora o artigo 631 autorizasse o estabelecimento de outros tipos de padrão para o fabrico do queijo, sujeitos à aprovação prévia pela DIPOA, não estava claro o aspecto regional e a atenção à incorporação de outras culturas e tradições de produção queijeira à legislação. Portanto, merece nota o fato de que nossa regulação da produção de queijo tenha se baseado em uma repetição de padrões estrangeiros que, ainda que sejam mais comuns, não espelhavam a totalidade da produção nacional.

Atribuímos a isso a possível explicação pela ausência da recepção dos modos regionais de fabricação deste alimento – como é o caso do queijo coalho, típico do

Nordeste. Pelo Decreto, o único tipo de queijo reconhecido para produção e distribuição em escala nacional era o queijo “Minas padrão”, mesmo assim, de forma diferente daqueles tradicionalmente produzidos nas regiões do Salitre, Serro e Serra da Canastra, por exemplo.⁷³ É necessário frisar que a identificação de *tipos* de queijo em nada se confunde com a *indicação de procedência* de sua produção ou ainda a denominação de origem controlada – instrumentos jurídicos utilizados mundialmente e em larga escala para proteger modos de fazer que estejam atrelados à territorialidade, e que serviram (e servem) de resistência para a proteção de determinados bens culturais.⁷⁴

As demais regras do RIISPOA sobre a produção e comércio de queijos foram inseridas no Título XVII, nas Disposições Gerais e Transitórias. Neste mesmo título, há menção à formação de uma Comissão vinculada ao Ministério da Agricultura, composta de dez membros, dos quais cinco deveriam ser representantes da DIPOA, um representante da Divisão de Defesa Sanitária Animal, três representantes de Secretarias de Agricultura dos Estados e um do Departamento Nacional de Saúde Pública. Presididos pelo Diretor da DIPOA, o Conselho deveria se reunir bianualmente, no mínimo, para examinar a execução do Regulamento e indicar modificações que coubessem, em virtude de “dificuldades surgidas em sua aplicação prática” (art. 908). Incumbia à Comissão, conforme o parágrafo primeiro do mesmo artigo, “recomendar práticas de ordem tecnológica, sanitária, econômica e técnicas de laboratórios, de interesse na inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal.”

A leitura das disposições transitórias deixa claras as preocupações com o atraso da produção de produtos de origem animal em relação a seus aspectos industriais e sanitários, conjugado ao nível de desabastecimento dos grandes centros.⁷⁵ Por estes

⁷³ O problema da ilegalidade não é exclusivo dos queijos mineiros, mas uma realidade da pequena produção agroartesanal brasileira, conforme também analisaram Cruz (2012) no caso do queijo Serrano no Rio Grande do Sul; Dorigon (2008) nos queijos coloniais em Santa Catarina; Menezes (2009) nos queijos de coalho em Sergipe, por exemplo.

⁷⁴ Ver, neste sentido, os trabalhos de TRENTINI, 2006, AGRIFERT, 2006; LAURE, 2007; NIEDERLE, 2013; MATOS, 2016.

⁷⁵ Art. 922. Enquanto se mantiver anormal o abastecimento de gêneros de primeira necessidade aos grandes centros populosos do país, a D. I. P. O. A. adotará o seguinte critério: 1 - não permitir a instalação de novas charqueadas ou outros estabelecimentos que não façam aproveitamento integral da matéria prima, em toda a região geoeconômica que abastece de carne verde as grandes centros populosos do Brasil Central; 2 - incentivar por todos os modos o aproveitamento integral do boi nas charqueadas e matadouros já existentes e em funcionamento nessa região, fazendo-os instalar novos equipamentos para a elaboração de sub-produtos e os ajudando a evoluir para matadouros frigoríficos. 3 - permitir que estabelecimentos sujeitos á Inspeção Federal recebam banha de origem colonial. mediante rigorosa reinspeção no ato do recebimento e desde que

motivos, o sentido da regulação nas disposições transitórias, inclusive em outros trechos do Decreto, transparecem o caráter educativo que deveria ser empregado pelos agentes de fiscalização em relação a determinadas condutas dos estabelecimentos, concedendo-lhes prazos para adaptação às prescrições do Regulamento⁷⁶ ou mesmo a revisão de algumas exigências em função da precariedade dos meios de transporte ou dificuldade de acesso à matéria-prima.⁷⁷

Com relação ao queijo, ao contrário do que é comum se ouvir nas discussões em torno do tema, as disposições finais do RIISPOA nos parecem caminhar no mesmo sentido, isto é, compreender o estágio de organização sanitária e industrial desta produção rural e *tolerar* determinadas práticas que estariam em desconformidade com a estrutura do Regulamento. Por sua importância na discussão da regulação atual da produção agroartesanal, nos permitimos reproduzir o artigo, para facilitar sua posterior interpretação, com nossos destaques:

Art. 928. Enquanto *perdurar* o estado *incipiente* da indústria do queijo "Minas" *toleram-se* as seguintes variedades deste produto:

a) variedades frescas:

- 1) - queijo Minas comum;
- 2) - queijo Minas pasteurizado (de leite pasteurizado),

b) queijo curado:

- 1) - queijo Minas semi-duro (tipo Sêro);
- 2 - queijo Minas duro (tipo Araxá);
- 3) - queijo de coalho (tipo Nordeste: brasileiro) .

§ 1º Todos estes queijos podem ser rotulados "Queijo Minas" sem necessidade de especificação de variedade.

§ 2º - Podem ser fabricados com leite integral ou desnatado, cru ou pasteurizado; massa crua, prensada ou não, suficientemente dessorada, salgada e maturada, conforme o caso. Tais queijos devem apresentar as seguintes características:

a banha provenha de região onde não grasse doença infecto-contagiosa e o estabelecimento que a recebe não faça comércio internacional com esse produto.

⁷⁶ Art. 919. Aos estabelecimentos registrados ou com Inspeção Federal a título precário que estejam em desacôrdo com as prescrições do presente Regulamento, a D. I. P. O. A. fará as exigências de adaptação concedendo-lhes um prazo razoável para cumprimento dessas exigências. Parágrafo único. Esgotado o prazo sem que tenham sido realizados os melhoramentos exigidos, será cassado o registro ou retirada a Inspeção Federal, ficando o estabelecimento impedido de fazer comércio interestadual ou internacional.

⁷⁷ Art. 921. Em estabelecimentos situados no interior do país, em regiões onde haja dificuldades de transporte e deficiência de matéria prima, as exigências relativas à sua instalação e aparelhamento podem ser reduzidas a juízo da D. I. P. O. A., desde que não haja prejuízo para a saúde pública.

1 - formato; idêntico ao do queijo Minas (padrão), permitindo-se, para queijo de coalho, formato quadrangular;

2 - pêso: idêntico ao do padrão, podendo atingir até 1.500 kg. (um quilo e quinhentas gramas) no pasteurizado;

3 - crosta idêntica à do padrão, podendo ser fina, rugosa ou não formada nos frescais; espessa ou resistente, nos curados;

4 - consistência: idêntica à do padrão, podendo ser macia, não esfarelante nas variedades frescas; firme, própria para ralar, nas variedades duras;

5 - textura: idêntica à do padrão;

6 - côr: idêntica à do padrão, permitindo-se o branco-claro nas variedades frescais e branco-amarelado nas variedades curadas;

7 - odor e sabor: característicos, ácido agradável e salgado, nas variedades frescais e semi-curadas; tendente ao picante nas curadas.

§ 3º Êstes queijos devem ser expostos ao consumo devidamente dessorados, quando se trate das variedades frescais, as quais não pedem obter mais de 84 (oitenta e quatro) pontos no julgamento;

§ 4º Nas fontes de produção, todos devem ser identificados, com indicação de origem (iniciais de proprietários da queijaria ou seu número de relacionamento), em rótulo, placa metálica ou declaração.

§ 5º No transporte, devem estar embalados de maneira apropriada, e protegido o produto de contaminações e deformações.

§ 6º O queijo Minas frescal, de leite pasteurizado e de massa prensada. só pode ser enviado aos atacadistas a partir do terceiro dia de fabricação, desde que em embalagem especial; as demais variedades só podem ser expedidas para o consumo após oito dias.

Chamamos atenção para as palavras destacadas no caput do artigo 928. O Regulamento entendia que a produção do queijo Minas se encontrava em estado incipiente. Esta primeira parte do caput (“enquanto perdurar o estado incipiente”) pode ser interpretada de duas formas distintas. Em primeiro lugar, poderíamos entender que aquela “indústria”⁷⁸ estava em fase de crescimento (incipiente porque crescia, pois poderia ser maior); de outra sorte, indicaria que seu estado era incipiente pois estava em vias de desaparecer (incipiente porque não resistiria à modernização do campo). Essa leitura deve ser complementada pelo verbo que dá a noção de movimento, ou de ação estatal, para a segunda parte do caput: *toleram-se* as seguintes variedades. Ou seja, podemos dizer que enquanto perdurasse aquele estado de coisas da produção de queijos “tipo Minas” (se em destruição ou constituição), as variedades elencadas no artigo seriam toleradas. Toleradas nos significa que estas variedades não estavam, ou não poderiam estar, abarcadas no rol de

⁷⁸ Pelo que foi dito da caracterização do padrão industrial fordista adotado em grande medida pelo modelo de desenvolvimento do Brasil à época, não concordamos que exista ou tenha existido uma “indústria” naqueles moldes, produtora do queijo ‘Minas’.

queijos identificados entre os artigos 607 a 630 do RIISPOA em sua versão original, de 1952.

Todas as variedades de queijo produzidos em Minas Gerais foram reduzidas ao artigo 928, que dava, no § 2º, abrangência às possíveis formas de utilização das variedades de leite em sua fabricação: leite integral ou desnatado, cru ou pasteurizado. Até aqui, entendemos que não há exclusão *formal* dos queijos tradicionalmente produzidos nas fazendas da Serra da Canastra. No entanto, temos de ter em mente a dificuldade de se adaptar uma fazenda produtora de, em média, 10 a 15 queijos por dia, com os requisitos industriais e sanitários aqui narrados como exigências do RIISPOA para a concessão de autorização prévia do Selo de Inspeção Federal. Em razão da regulação, toda a produção queijeira artesanal passa à informalidade ou ilegalidade quando comercializada entre Estados.⁷⁹

Uma outra questão piora sobremaneira a situação dos pequenos produtores de queijo de leite cru, conforme identificamos nas entrevistas realizadas junto à APROCAN: o tempo de maturação do queijo de leite cru antes de sua disponibilização ao comércio, que sofre alteração sensível ao longo do tempo – e aparentemente sem suficiente amparo científico ou embasamento empírico.

Inicialmente, o RIISPOA estabeleceu no artigo 928, § 6º, o prazo de maturação de 8 dias após sua fabricação. Anos depois, o Decreto 1.255, de 25 de junho de 1962, alterou o período mínimo de maturação para dez dias, sem maiores justificativas técnicas ou científicas que tenham sido localizadas por nós.

Cerca de 30 anos depois, é editado o Decreto 2.244, de 4 de junho de 1997, que, em função da adesão do Brasil ao Mercosul, incorporou ao RIISPOA uma nova lógica de padronização da produção de alimentos no âmbito do Bloco.⁸⁰ Esta padronização seria adotada por meio de Resoluções do Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul,⁸¹ com regulamentos técnicos que indicariam a identidade e qualidade dos

⁷⁹ Para mais sobre o processo produtivo do queijo artesanal, ver DINIZ, 2013, pp. 27-29; MERGAREJO NETTO, 2014, pp. 77-154.

⁸⁰ Sobre a incorporação de normas no âmbito do Mercosul, ver (TRINDADE, 2007)

⁸¹ Artigo 13 do Tratado de Assunção: O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. O Grupo Mercado Comum terá faculdade de iniciativa. Suas funções serão as seguintes: velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à

queijos.⁸² Vale lembrar que os padrões dos queijos adotados pelo RIISPOA estavam inicialmente estabelecidos no corpo do próprio Decreto, entre os artigos 606 a 631. A partir da edição do Decreto 2.244/1997, tais artigos foram parcialmente alterados ou revogados, passando-se a adotar os Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade dos Produtos Lácteos, do qual deriva o D (RTIQ) – sendo que alguns deles foram aprovados no âmbito do Mercosul.

Aqui temos um possível problema do ponto de vista da hierarquia das normas e da forma como se incorporou ao direito pátrio as decisões tomadas no âmbito do Bloco.⁸³ O Decreto 2.244/1997 não alterou e nem revogou a previsão inicial do artigo 928, § 6º do RIISPOA (seja em sua versão de 1952 ou de 1962). Desta forma, o prazo de maturação do queijo de leite cru continuava sendo de 10 dias. No entanto, a principal alteração de que temos notícia em relação à majoração do tempo de maturação do queijo de leite cru se deu neste escopo de adequação da normativa do Mercosul ao direito pátrio. Isso ocorreu, ao arrepio da melhor técnica jurídica, pela edição de uma Portaria, de número 146, em 7 de março de 1996, feita pelo então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, que alterou o prazo de maturação dos queijos de leite cru para 60 dias, com a justificativa de incorporar ao nosso ordenamento, por meio de Portaria Ministerial, a Resolução Mercosul/GMC 79/94.

Tal Resolução tratava da “Identidade e Qualidade de Queijos”⁸⁴ com a seguinte redação no item 7:

aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum. O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos. Contará inicialmente com os Subgrupos mencionados no Anexo V. O Grupo Mercado Comum estabelecerá seu regime interno no prazo de 60 dias de sua instalação.

⁸² Entre 1993 e 1998, foram aprovadas 18 Resoluções a respeito da padronização e identidade do queijo: 069/1993; 079/1994; 029/1996; 030/1996; 031/1996; 032/1996; 034/1996; 042/1996; 078/1996; 081/1996; 082/1996; 083/1996; 134/1996; 136/1996; 145/1996; 001/1997; 048/1997 e 044/1998. Chamamos atenção para o fato de que a primeira resolução aprovada tratava justamente dos padrões microbiológicos do produto.

⁸³ Lima (2011, p. 245) lembra que o Mercosul é frágil em relação ao arcabouço jurisprudencial que seja capaz de equalizar os entendimentos em relação à aplicação das normas do Bloco no âmbito interno e, principalmente, garantir claramente o caráter hierárquico de tais normas. Assim, o processo de incorporação das normas ao âmbito interno é visto pela autora como um dos principais entraves no bloco econômico do Cone Sul: “A vigência das normas do Mercosul sucumbe diante dos sistemas normativos nacionais e a decisão de internalizar das normas mercosulinas – via decreto presidencial ou via decreto legislativo (com a participação do Congresso Nacional) e do Executivo via decreto presidencial – ainda é refém dos métodos e da conveniência dos governos dos estados-parte.”

⁸⁴ Vale reproduzir o início da Resolução 79/1994: “TENDO EM VISTA: o art. 13 do Tratado de Assunção, o Art. 10 da Decisão nº 4/91 do Conselho do Mercado Comum, a Resolução nº 91/93 do Grupo Mercado Comum, e a Recomendação nº 41/94 do SGT nº 3 – “Normas Técnicas”. CONSIDERANDO: Que os

As práticas de higiene para elaboração do produto estarão de acordo com o estabelecido no Código Internacional Recomendado de Práticas, Princípios Gerais de Higiene dos Alimentos. (COC/VOL A 1985).

O leite a ser utilizado deverá ser higienizado por meios mecânicos adequados e submetido à pasteurização ou tratamento térmico equivalente para assegurar a fosfatase residual negativa (A.O.A.C. 15^o Ed. 1990, 979.13,p.823) que garantam a inocuidade do produto.

Fica excluído da obrigação de ser submetido à pasteurização ou outro tratamento térmico o leite higienizado que se destine à elaboração dos queijos submetidos a um processo de maturação a uma temperatura superior aos 5°C, durante um tempo não inferior a 60 dias.

Esta é a mesma redação do Anexo à Portaria MAPA 146, de 7 de março de 1997. Posteriormente, a Resolução MAPA 7, de 28 de novembro de 2000, estabeleceu 18 requisitos para a higiene na fabricação do queijo, destacando-se os subitens 5.2, 5.3 e 5.4:

“5.2. O queijo Minas deve ser produzido a partir de leite tratado termicamente, quando tiver período de maturação inferior a 60 (sessenta) dias, apresentando, para isso, tal resultado negativo para a prova de fosfatase alcalina residual para o leite e/ou queijo, de acordo com metodologia analítica oficial do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

5.3. O queijo Minas deve sofrer um processo de cura por período mínimo de 21 (vinte e um) dias.

5.4. Excepcionalmente, o queijo Minas pode ser produzido a partir de leite cru; nestas condições, o mesmo só poderá ser comercializado para o consumo após 60 (sessenta) dias de cura ou maturação em entreposto de laticínios registrado no SIF, de acordo com os termos da Portaria 146/96-MA, de 07 de março de 1996, a contar da data da sua chegada neste estabelecimento.

Não localizamos menção a estudos técnicos ou científicos que tenham embasado o Grupo Mercado Comum a adotarem o padrão de 60 dias para maturação do queijo de leite cru. Não localizamos também norma superior que tenha autorizado o aumento do prazo de maturação de 10 para 60 dias e que, portanto, tenha alterado a redação do Decreto 1.255/1962. A única referência a este aumento encontra-se na

Estados Partes concordaram em fixar a identidade e qualidade dos queijos. Que a harmonização dos regulamentos técnicos visará a eliminar os obstáculos que geram as diferenças nos regulamentos técnicos nacionais, O GRUPO MERCADO COMUM RESOLVE: Art. 1. Aprovar o “Regulamento Técnico Geral MERCOSUL de Identidade e Qualidade de Queijos” que consta no Anexo da presente Resolução. Art. 2. Os estados Partes colocarão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente Resolução através dos seguintes órgãos. (...) Brasil: Ministério da Saúde; Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.

Resolução GMC 79/94, em que não encontramos normativa federal superior à Portaria que tenha autorizado a mudança do período de maturação.

É importante ressaltar que o Decreto 2.244/1997 incluiu de fato a possibilidade de se regular os tipos de queijo por meio dos RTIQs, mas não houve qualquer menção expressa à revogação do artigo 928, § 6º ou mesmo alteração dos artigos que, no RIISPOA original, tratavam do queijo Minas ‘padrão’.⁸⁵ Para arrepio da Lei, passou-se a exigir desde então o critério mínimo de 60 dias de maturação para o queijo de leite cru em todo território nacional, em um percurso normativo que nos parece equivocado, principalmente tendo em vista os comandos orientadores da técnica legislativa (aplicável também ao Poder Executivo) previstos na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A primeira flexibilização deste período de maturação só se deu com a edição da Instrução Normativa 57, de 15 de dezembro de 2011, que “considerando a necessidade de estabelecer critérios adicionais para elaboração de queijos artesanais”, permitia que os queijos artesanais *tradicionalmente* elaborados a partir de leite cru fossem maturados por período inferior a 60 (sessenta) dias, desde que baseado em estudos técnico-científicos que comprovassem que a redução do período de maturação não comprometeria a qualidade e a inocuidade do produto.⁸⁶ A competência para tal avaliação decorria de ato do Ministério,

⁸⁵ É importante aprofundar esse raciocínio, a partir da análise do que ocorreu com a regulação do Queijo Prato. O Decreto 30.691/52 estabelecia suas características no artigo 615. A nova redação ao artigo foi dada justamente pelo Decreto 2.244/1997, que remete em seu parágrafo único para a edição do Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade, feito efetivamente por meio da Portaria 358, de 04 de setembro de 1997. Esta Portaria faz menção à atribuição de competências do artigo 87, § único, inciso II, da Constituição (competência para o ato do Ministro), e aos termos do RIISPOA (Decreto 30.691/1952), adicionando então considerações a respeito da Resolução MERCOSUL/GMC 83/96, que aprovou o Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade de Queijo Prato. Ou seja, a estrutura legal está correta. O que faltou na questão do queijo artesanal de leite cru foi haver uma revogação ou mesmo uma nova redação ao artigo 928, § 6º, o que só foi feita pela revogação expressa pelo Decreto 9.013/2017 e que, por incrível que pareça, passa a adotar o prazo mínimo de 60 dias sem apresentar qualquer justificativa técnico-científica: “Art. 373, § 6º Fica excluído da obrigação de pasteurização ou de outro tratamento térmico o leite que se destine à elaboração dos queijos submetidos a um processo de maturação a uma temperatura superior a 5°C (cinco graus Celsius), durante um período não inferior a sessenta dias. § 7º O período mínimo de maturação de queijos de que trata o § 6º poderá ser alterado, após a realização de estudos científicos conclusivos sobre a inocuidade do produto ou em casos previstos em RTIQ.

⁸⁶ Esta possibilidade de redução no prazo de maturação ficou restrita às queijarias situadas em “região de indicação geográfica certificada ou tradicionalmente reconhecida e em propriedade certificada oficialmente como livre de tuberculose e brucelose, sem prejuízo das demais obrigações dispostas em legislação específica.” (art. 2º). Além disso, de acordo com o artigo 3º, as propriedades rurais deveriam descrever e implementar: “I - Programa de Controle de Mastite com a realização de exames para detecção de mastite clínica e subclínica, incluindo uma análise mensal do leite da propriedade em laboratório da Rede Brasileira da Qualidade do Leite - RBQL para composição centesimal, Contagem de Células Somáticas e Contagem Bacteriana Total - CBT; II - Programa de Boas Práticas de Ordenha e de Fabricação, incluindo o controle dos operadores, controle de pragas e transporte adequado do produto até o entreposto; e III - cloração e controle de potabilidade da água utilizada nas atividades.” A Instrução Normativa não deixa claro quem deveria se ocupar dos estudos técnico-científicos a que faz referência (se instituições públicas ou privadas, ou mesmo os

que deveria nomear comitê técnico-científico por meio de ato normativo específico. Ou seja, não foi necessário existir estudo técnico-científico para aumentar o período para 60 dias, mas agora se fazia necessário ter comprovação para que o prazo voltasse àquilo que estabelecia o Decreto de 1962.

A IN 57/2011 foi substituída pela IN 30/2013, que delegou a competência para a elaboração dos tais estudos técnico-científicos aos Estados que estivessem vinculados ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal-SISBI/POA. Este Sistema será melhor explorado no item seguinte, por incorporar à regulação de produtos de origem animal os princípios do pacto federativo da Constituição de 1988.

3.2.3. Inspeção industrial e sanitária a partir da Constituição de 1988: federalismo e política agrícola nas adequações ao RIISPOA

Com a promulgação da Carta de 1988, analisaremos aqui as alterações na regulação industrial e sanitária dos produtos de origem animal a partir do modelo federativo brasileiro, nossa ordem econômica⁸⁷ e as bases nas quais se estruturou nossa política agrícola. Todas essas alterações do plano constitucional operaram verdadeira mudança de sentidos na forma como o Estado passa a regular a produção agrícola, introduzindo princípios e diretrizes que passaram, ao longo dos 20 anos seguintes, a influenciar na operação do direito sanitário e nos instrumentos de controle público, redesenhando o sistema de inspeção sanitária.

Remontemos, para reconstruir especificamente os sentidos de nossa política agrícola a partir do amparo constitucional, à reflexão feita recentemente por Gilberto Bercovici (2017) acerca da estrutura de nossa ordem constitucional e os sentidos de nossa política agrícola daí decorrente, organizadas com vistas a estabelecer “uma ordem

critérios ou metodologia que deveriam ser obedecidas, tornando difícil o processo de enfrentamento técnico da questão, visto que a produção científica não é neutra nem descompromissada. A quem caberia atestar tais padrões? Sobre os critérios e exames indicados na IN, o Presidente da APROCAN contesta a necessidade de se sugerir o transporte a entreposto e a necessidade de cloração da água, práticas essas não utilizadas no modo tradicional de fazer queijos na Serra da Canastra.

⁸⁷ Partimos da interpretação de Eros Grau (2000, p. 85–89) para quem o conceito “ordem econômica” não é jurídico, pois se presta a unicamente indicar na topologia do texto constitucional aquelas disposições que, em seu conjunto, institucionalizam a ordem econômica. Além disso, temos que tais disposições sobre nossa ordem econômica não estão restritas a este capítulo constitucional, mas sim espalhados por toda sua estrutura.

econômica aberta para a construção de uma sociedade de bem-estar”. Além dos princípios estruturantes contidos nos artigos 170 a 181, Bercovici destaca que nossa ordem econômica constitucional possui dispositivos que tratam da ordem econômica no espaço e no tempo. No espaço, configura-se nas disposições sobre a política urbana, trazida nos artigos 182 e 183, além das políticas agrícolas e fundiária e as questões relativas à reforma agrária, conforme artigos 184 a 191. Com relação à projeção desta ordem econômica no tempo, temos disposições que cuidam da organização do crédito e do sistema financeiro nacional (cf. artigo 192, cuja estrutura foi modificada pela Emenda Constitucional 40, de 29 de maio de 2003). O autor se refere à organização temporal quando trata de crédito por indicar que é o crédito que organiza a forma como os recursos serão distribuídos – tanto no momento presente, quanto na projeção futura. Isto é, o crédito funciona como “instrumento de direção da política econômica tendo em vista a manutenção da atividade econômica, o crescimento e a ampliação das oportunidades de emprego.” (BERCOVICI, 2017, p. 28).

O artigo 187 da Constituição trata as atividades agrícolas como atividades econômicas essenciais ao desenvolvimento, sendo portanto necessário se estabelecer uma política agrícola planejada, com efetiva participação do setor produtivo, pensado em toda sua globalidade (envolvidos tanto os produtores quanto os trabalhadores rurais, além dos setores de comercialização, armazenamento e transportes), que devem se articular em torno dos oito instrumentos e objetivos elencados no artigo: instrumentos de crédito e fiscais; política adequada de preços; incentivo ao desenvolvimento tecnológico; a assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural e a irrigação; bem como o fornecimento de habitação para o trabalhador rural. Estão incluídos no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais, cujas ações devem compatibilizar a política agrícola com a reforma agrária.

Bercovici relembra a importância da política agrícola do país estar voltada para a equalização do problema do abastecimento, conforme tivemos oportunidade de explorar em tópico anterior, cujo objetivo era

se obter alimentação em abundância e a baixo custo, reduzindo-se os preços alimentares aos consumidores e garantindo-se um nível de vida razoável para os produtores agrícolas. A conciliação entre estabilização de preços dos alimentos e de renda aos produtores foi o padrão que e tentou seguir na maior parte dos países desenvolvidos. Para tanto, a intervenção estatal se fez necessária visando garantir investimentos públicos em pesquisa, infraestrutura e crédito, objetivando assegurar o crescimento da oferta de produtos agrícolas em um ritmo mais acelerado que o crescimento da demanda, além de uma constante política de

atuação estatal na administração dos preços dos produtos para garantir não só o acesso da população, mas também uma renda minimamente estável aos produtores. Este padrão de atuação não impedir, obviamente, o surgimento de políticas setoriais distintas para os vários segmentos da produção agropecuária, com suas especificidades e graus variados de desenvolvimento tecnológico. (BERCOVICI, 2017, p. 31–2)

O autor lembra que a racionalidade da política agrícola na ordem econômica de nossa constituição vincula-se diretamente à necessidade do país em atingir sua soberania alimentar (“*food sovereignty*”), articulando-se a uma capacidade de também estabelecermos segurança alimentar à população (“*food security*”)⁸⁸. Walter Belik historiciza os conceitos de segurança e soberania alimentar trazendo dados⁸⁹ sobre os níveis atuais de concentração de renda e seu reflexo na política de distribuição de alimentos:

A discussão sobre segurança e soberania alimentar surgiu nesse contexto [do pós-guerra] e foi influenciada diretamente pelo discurso militar de garantia de uma cobertura quanto às necessidades de consumo alimentar da população. Sob essa ótica, a **Soberania Alimentar** colocou a questão das relações de poder entre países e da autonomia das populações no sentido de poderem escolher a sua dieta, de acordo com os seus hábitos sociais e a sua cultura. A **Segurança Alimentar** por sua vez, consolidou-se originalmente como elemento fundamental de política pública dando ênfase a características quantitativas e qualitativas desse suprimento, sob influência da crise de abastecimento do pós-guerra. Assim como a Segurança Alimentar, o conceito de Soberania Alimentar desenvolveu mais tarde uma variante em menor escala defendendo a necessidade de autonomia alimentar em nível supranacional, ou seja, regional ou mesmo territorial.(BELIK, 2010, p. 179)

Destacamos neste contexto a importância dada ao estabelecimento de padrões alimentares que respeitem as características regionais para o consumo de alimentos, voltadas para uma melhor proteção cultural das populações desassistidas, que tem o direito de, além de serem devidamente nutridas, ver respeitados os seus padrões alimentares,

⁸⁸ Durante a Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, promovida pela FAO em Roma, definiu-se Segurança Alimentar e Nutricional de uma população “quando toda pessoa, em todo momento, tem acesso físico e econômico a alimentos suficientes. Inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e preferenciais quanto aos alimentos a fim de levar uma vida saudável e ativa.”

⁸⁹ Citando dados do autor de 2010: “a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO estima a existência de 931 milhões de indivíduos subnutridos no mundo – com um crescimento de 100 milhões em relação ao ano passado, ao mesmo tempo em que se prevê uma redução da oferta de alimentos. Segundo esse organismo, o mundo possui, atualmente, 82 países com déficits alimentares associados à pobreza de suas populações. No agregado, esses países produzem um total de 906 milhões de toneladas de cereais, contudo necessitam de outros 83 milhões para cobrir as suas necessidades.”

construídos a partir de sua ancestralidade ou outros elementos de sua cultura.⁹⁰ Voltamos a lembrar que a produção de queijo artesanal não se insere no rol de alimentos de primeira necessidade, mas deve ser considerado como englobado no conceito de soberania alimentar tendo em vista que faz parte da cultura alimentar de parte representativa da população brasileira.

Logo, concordamos mais uma vez com as conclusões de Bercovici (2017), ao analisar a relação de nossa ordem econômica com a política agrícola, vejamos:

A consolidação de uma cadeia produtiva agropecuária forte no Brasil se revela de fundamental importância, portanto, tanto por motivos de segurança e soberania alimentar como por razões de soberania econômica e desenvolvimento do nosso próprio mercado interno, segundo o programa constitucional de 1988. (BERCOVICI, 2017, p. 35)

Entendemos que os diversos arranjos de produção de queijo artesanal, como o da Serra da Canastra – desde que corretamente caracterizados, protegidos e estimulados pelos instrumentos jurídicos adequados, organizativos de uma política pública atenta a estes outros comandos – podem somar decisivamente no “esforço interno de configuração das estruturas produtivas que seja funcional em relação às necessidades e potencialidades específicas” do país (BERCOVICI, 2017, p. 35), num processo que Sunkel (1991) determinou de “*desarrollo desde dentro*”: valorizar os ativos econômicos de nosso mercado interno, como nos demanda o artigo 219 da Constituição de 1988.⁹¹

A política agrícola possui como um de seus elementos a defesa agropecuária, instrumentalizada pela inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. Entendemos que o modelo de 1950 sofreu duas alterações sensíveis com a promulgação da Constituição de 1988, quais sejam, a reorganização das competências dentro do novo federalismo brasileiro e a reorganização da política agrícola brasileira. Estes dois comandos buscam organizar as finalidades do Estado quando opera com determinadas políticas, como é o caso de nossa política agrícola em sua articulação com os sistemas de

⁹⁰ A partir dessa conceituação, causou-nos espanto a tentativa de política pública pela Prefeitura de São Paulo, em 2017, que pretendia adotar uma espécie de farinata ou ração humana a ser destinada à população carente da cidade. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/10/17/Doria-e-a-comida-processada-para-pobres-quais-s%C3%A3o-os-problemas-do-projeto>>. Acesso em: 10 mai, 2018.

⁹¹ Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

defesa agropecuária e de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. Ademais, Bercovici (2003) nos lembra que o objetivo do federalismo

é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação). (BERCOVICI, 2003, p. 147)

O federalismo adotado pela Constituição de 1988 influencia fortemente na estrutura de controle da produção de alimentos de origem animal, pela união de mecanismos de coordenação e cooperação.⁹² Nosso federalismo de cooperação está espelhado justamente nas competências comuns indicadas no artigo 23 da Constituição. Ou seja:

Todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução destas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas. (BERCOVICI, 2003, p. 153)

Teremos isso em mente ao analisar as mudanças pelas quais passou o RIISPOA, pois nos parece importante conceituar brevemente a lógica do modelo de organização federal brasileiro na Constituição e nela inserir ou tentar espelhar os comandos inicialmente contidos desde a legislação original da década de 1950. Assim, buscaremos

⁹² Ver, neste sentido, Gilberto Bercovici (2003, p. 151): “Dentre as complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo cooperativo, devemos distinguir a coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades.”

verificar quais foram os princípios que prevaleceram na atual organização da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal: aquela originária do modelo centralizador, higienista e preocupado pelo estabelecimento de padrões únicos para o queijo, ou o modelo constitucional que elegemos com a Constituição de 1988, inspirado no federalismo cooperativo e de uma política agrícola que pudesse superar nossa condição subdesenvolvida ao vencer as desigualdades regionais, incorporando à nação os bens comuns da pátria, entre eles nosso patrimônio cultural e hábitos alimentares.

É por este prisma que analisaremos a estrutura das mudanças implementadas pela Lei 7.889, de 23 de novembro de 1989, bem como a Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991 e Lei 9.013, de 29 de março de 2017, bem como seus Decretos regulamentadores, analisando posteriormente o grau de sua eficácia social na regulação dos produtores de queijos agroartesanais da Serra da Canastra. Utilizaremos como pano de fundo para esta análise os dois pontos centrais que diferenciam a produção agroindustrial da produção agroartesanal: a escala da produção e seu método de fabricação – neste último caso, amparando-nos na diferenciação estabelecida entre o modo de se produzir queijos contidos no RIISPOA e os métodos tradicionais de fabricação de alimento, especificamente o Modo Artesanal de Fazer Queijo de Minas, tombado pelo IPHAN e inscrito no Livro de Registro dos Saberes.⁹³

3.2.4. Leis 7.889/1989 e 8.171/1991: incorporação do modelo constitucional à divisão de competências da regulação de alimentos de origem animal

Analisaremos neste item a descentralização administrativa pela qual passou a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal após as alterações introduzidas no sistema pela Constituição de 1988 e Lei 7.889, de 23 de novembro de 1989.⁹⁴ Esta norma adequa o RIISPOA à estrutura federativa promulgada pela Constituição de 1988, inspirada no federalismo de cooperação que conceituamos acima. A principal mudança que a Lei de 1989 promoveu na versão original do RIISPOA refere-se justamente

⁹³ Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Dossie_Queijo_de_Minis_web.pdf>. Acesso em 15 mai. 2018.

⁹⁴ A primeira alteração na Lei 1.283/1950 durante a vigência da Constituição de 1988 deu-se por meio da Medida Provisória nº 94, em 1989.

ao ajuste das competências de inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, regulamentando a previsão constitucional do artigo 23, inciso II.⁹⁵

A referida alteração foi complementada pouco mais de um ano mais tarde pela edição da Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que disciplinava a política agrícola instituída pelo Capítulo III da Ordem Econômica e Financeira da Constituição de 1988. A Lei foi disciplinada com vistas a fixar fundamentos, definir os objetivos e as competências institucionais para sua consecução, provendo-lhe recursos e estabelecendo ações e seus instrumentos, tanto para as atividades agropecuárias e agroindustriais como para o planejamento das atividades pesqueira e florestal.

Os fundamentos deste sistema descentralizado são trazidos pelo artigo 2º, destacando-se que, ao longo de toda a cadeia (produção, insumos, agroindústria, comércio, abastecimento e afins), a atividade agrícola deve “proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia”. A questão do abastecimento também é destacada como “condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social.” Há o reconhecimento de que os estabelecimentos rurais são heterogêneos quanto à sua estrutura fundiária, bem como com relação à disponibilidade de infraestrutura, capacidade empresarial, níveis tecnológicos e condições sociais, econômicas e culturais de seus ocupantes. Ademais, o desenvolvimento agrícola deverá proporcionar às pessoas acesso aos serviços essenciais, tais como saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.

Entre os objetivos da política agrícola elencados no artigo 3º, destacamos a necessidade de planejamento do Estado com vistas a regular o abastecimento interno e reduzir as desigualdades regionais (inciso I); eliminar distorções que prejudiquem o desempenho das funções econômicas e sociais da agricultura (inciso III); descentralizar a execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, com vistas a complementar ações

⁹⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. É digno de nota o fato de que a Lei 7.889/1989, que dispõe sobre a Inspeção Sanitária e Industrial dos Produtos de Origem Animal e estabelece em sua estrutura (i) a obrigatoriedade da inspeção prévia, (ii) as sanções cabíveis pelas infrações à legislação e (iii) a divisão de competências na federação seja embasada na competência do artigo 23, II da Constituição Federal. Do nosso ponto de vista, a Lei 7.889/1989 possui matéria de saúde, mas legisla também sobre fomento à produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar, competências essas trazidas pelo artigo 23, VIII.

de Estados, Distrito Federal e Municípios (inciso VI); e melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural (inciso XVII).

A Lei dá relevância para a atividade de pesquisa agrícola, indicando no artigo 12 a necessidade de se promover sua integração com práticas de assistência técnica e extensão rural aos produtores, comunidades e agroindústrias. Sua orientação também deve observar as condições econômicas e culturais daqueles segmentos sociais a que se dirige, com vistas a fornecer o adequado tratamento a estruturas produtivas bastante heterogêneas. Destacamos, ainda, seu inciso III, que entende ser prioritário a geração e adaptação de tecnologias agrícolas que estejam voltadas ao desenvolvimento dos pequenos agricultores.

O Diploma também visa a fortalecer as práticas associativistas e cooperativistas dos produtores rurais, prevendo em seu artigo 45 o apoio e estímulo do Poder Público a estes tipos de organização civil, incluindo a inserção de disciplinas voltadas ao tema nos currículos de 1º e 2º graus; a promoção de atividades relativas à motivação, organização, legislação e educação associativista e cooperativista para o público do meio rural. As formas de associativismo são vistas pela legislação que trata de nossa política agrícola como alternativa e opção para ampliar a oferta de emprego e de promover a integração do trabalhador rural com o trabalhador urbano, além de meio adequado à integração entre os segmentos cooperativistas de produção, consumo, comercialização, crédito e de trabalho. Por fim, estes mecanismos também são vistos como adequados à implantação de agroindústrias, tendo em vista a possibilidade de se promover ganhos de escala em comunidades que viabilizem seu adensamento produtivo.

Dentro de suas disposições, o artigo 106 estabelece que o Ministério da Agricultura está autorizado a firmar convênios ou ajustes com Estados, Municípios, entidades e órgãos públicos e privados, cooperativas, sindicatos, universidades, fundações e associações, com vistas ao desenvolvimento das atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiras e florestais, dentro de todas as ações, instrumentos, objetivos e atividades previstas nesta lei, aumentando assim o grau de permeabilidade da política pública tanto junto aos demais entes federados como também em relação à sociedade civil organizada.

Interessa-nos, em especial, o capítulo que trata da defesa agropecuária, que elenca como objetivo, em seu artigo 27-A, inciso IV, “a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.” Para garantir o cumprimento de seus objetivos, a Lei estabelece as

atividades de vigilância e defesa sanitária animal, inspeção e classificação de produtos de origem animal e a fiscalização dos insumos e serviços utilizados na agropecuária. Para exercer tais funções, foi criado o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, cuja estrutura em muito se articula com o Sistema Único de Saúde (SUS) nas questões de saúde pública e de cuja governança participam os serviços e instituições oficiais; produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestam assistência; órgãos de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculadas à sanidade agropecuária; e, por fim, entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária. O artigo 29-A da lei, por sua vez, estabelece que a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal deve ser feita por “métodos universalizados” cuja aplicação deve ser equitativa nos estabelecimentos inspecionados pelo órgão.

O SUASA foi regulamentado apenas cerca de 15 anos depois da edição da Lei 8.171/1991, por meio do Decreto 5.741, de 30 de março de 2006, que trouxe em seu anexo o regulamento dos artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei 8.171/1991. Dolabella (2012, p. 5) lembra que a criação do SUASA respondeu a uma antiga demanda do setor agroartesanal, que tentava há tempos estender as áreas de comercialização dos produtos de origem animal inspecionados pelos Municípios e Estados para além de suas próprias fronteiras. Apenas com a regulamentação do SUASA é que se iniciaram as primeiras movimentações institucionais nesse sentido, permitindo a descentralização da inspeção sanitária dentro de determinadas condições e, como consequência, a possibilidade de se requerer aos Estados a autorização para comercialização intermunicipal e interestadual.

O foco do SUASA é o estabelecimento de um sistema federal de controle da sanidade agropecuária⁹⁶, aplicando-se a todas as fases da produção, transformação,

⁹⁶ Art. 2º As regras e os processos do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária contêm os princípios a serem observados em matéria de sanidade agropecuária, especialmente os relacionados com as responsabilidades dos produtores, dos fabricantes e das autoridades competentes, com requisitos estruturais e operacionais da sanidade agropecuária. § 1º As regras gerais e específicas do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária têm por objetivo garantir a proteção da saúde dos animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária, e identidade, qualidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores. § 2º. O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária funciona de forma integrada para garantir a sanidade agropecuária, desde o local da produção primária até a colocação do produto final no mercado interno ou a sua destinação para a exportação. § 3º. Os produtores rurais, industriais e fornecedores de insumos, distribuidores, cooperativas e associações, industriais e agroindustriais, atacadistas e varejistas, importadores e exportadores, empresários e quaisquer outros operadores do agronegócio, ao longo da cadeia de produção, são responsáveis pela garantia de que a sanidade e a qualidade dos produtos de origem animal e vegetal, e a

distribuição e dos serviços, contando ainda com requisitos específicos para assegurar a sanidade, a qualidade, a origem e identidade dos produtos e insumos agropecuários. O sistema é organizado em torno de quatro instâncias: central, superior, intermediárias e locais, conforme previsão do artigo 9º. Cabe à Instância Central e Superior, exercida pelo Ministério da Agricultura, responder por aquelas atividades privativas do Governo Federal, “de natureza política, estratégica, normativa, reguladora, coordenadora, supervisora, auditora, fiscalizadora e inspetora, incluindo atividades de natureza operacional, se assim determinar o interesse nacional ou regional” (artigo 9º, §1º). As Instâncias Intermediárias são exercidas em cada unidade da Federação por órgãos com mandato ou com atribuição específica para execução de atividades relativas à defesa agropecuária. Suas atribuições relacionam-se a atividades de natureza estratégica, normativa, reguladora, coordenadora e operativa de interesse da União, e também as privativas dos Estados, em seus respectivos âmbitos de atuação e nos termos das regulamentações federal e estadual pertinentes.

No nível local, as atividades são exercidas pela unidade local de atenção à sanidade agropecuária, a qual estará vinculada à Instância Intermediária, na forma definida pelo MAPA, e poderá abranger uma ou mais unidades geográficas básicas, Municípios, incluindo microrregiões, territórios, associações ou consórcios de Municípios ou outras formas associativas de Municípios.

Os principais pontos de atenção do SUASA relacionam-se à erradicação e controle de pragas e doenças (artigos 26 a 36), à saúde animal e sanidade vegetal (artigos 37 e 38), bem como a educação sanitária, a gestão de laboratórios, o controle do trânsito agropecuário nacional (dividido entre transporte interestadual e intraestadual) e o internacional (artigos 39 a 61).

Ainda que *modernizado* em relação à estrutura original e centralizada do RIISPOA, a operacionalização e o controle sanitário estabelecidos por este sistema

dos insumos agropecuários não sejam comprometidas. § 4º. A realização de controles oficiais nos termos deste Regulamento não exime os participantes da cadeia produtiva da responsabilidade legal e principal de garantir a saúde dos animais, a sanidade dos vegetais, a segurança, a qualidade e a identidade dos produtos de origem animal e vegetal, e dos insumos agropecuários, nem impede a realização de novos controles ou isenta da responsabilidade civil ou penal decorrente do descumprimento de suas obrigações. § 5º. Os produtores rurais e os demais integrantes das cadeias produtivas cooperarão com as autoridades competentes para assegurar maior efetividade dos controles oficiais e melhoria da sanidade agropecuária. § 6º. Os processos de controle sanitário incluirão a rastreabilidade dos produtos de origem animal e vegetal, dos insumos agropecuários e respectivos ingredientes e das matérias-primas, ao longo da cadeia produtiva. § 7º. As normas complementares de defesa agropecuária decorrentes deste Regulamento serão fundamentadas em conhecimento científico. § 8º. A importação e a exportação de animais e vegetais, de produtos de origem animal e vegetal, dos insumos agropecuários e respectivos ingredientes e das matérias-primas respeitarão as disposições deste Regulamento.

continuaram utilizando os mesmos critérios normativos focados no processo de produção do alimento e em parâmetros de qualidade que, a grosso modo, não incorporou as principais demandas de controle sanitário da produção agroartesanal advogada pelas associações de produtores. Isto é, a estrutura de controle sanitário se tornou federalizada, com mecanismos mais adequados à descentralização administrativa com unidade de regras sanitárias, mas tais processos incorporaram apenas timidamente a possibilidade de se adaptar o regramento sanitário, no nível dos Estados, aos métodos artesanais ou tradicionais de se manipular e produzir alimento em pequenas propriedades naquelas circunscrições. A estruturação do SUASA respondeu, portanto, por importante passo no sentido da descentralização e da organização do federalismo cooperativo, mas não alterou a espinhal dorsal e o *modus operandi* da fiscalização, que continuava se baseando no controle sanitário estrito do processo produtivo adequado aos padrões industriais desenhados na década de 1950, isto é, a inadequação da regulação à pequena produção artesanal continuava existindo.

A descentralização se fez por meio da criação de quatro subsistemas de inspeção e fiscalização, a saber: o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA; o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – SISBI-POV; o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas; e, por fim, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários. Para os objetivos deste trabalho, analisaremos tão somente o SISBI-POA.

O Decreto 5.741/2006 buscou assegurar que o MAPA, os Estados e os Municípios adotassem medidas necessárias para garantir que inspeções e fiscalizações dos produtos de origem animal e vegetal, e dos insumos, de maneira *uniforme, harmônica e equivalente* em *todos* os Estados e Municípios. Para tanto, considerou como “equivalência de serviços de inspeção” o mecanismo no qual as medidas de inspeção higiênico-sanitária e tecnológica aplicadas por diferentes serviços de inspeção permitissem alcançar os mesmos objetivos de inspeção, fiscalização, inocuidade e qualidade dos produtos. Como consequência desta unificação, aqueles produtos registrados e inspecionados pelos serviços de inspeção aderidos ao SUASA poderiam ser comercializados em todo o território nacional.

Os requisitos para adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, individualmente ou por meio de consórcios, ao SISBI-POA foram definidos pela Instrução

Normativa 19/2006, sendo que a padronização de procedimentos para análise de processos foi estabelecida pela Circular MAPA 52/2006. Para que os Estados pudessem aderir ao SISBI-POA, foi editada a Instrução Normativa 36/2011.⁹⁷

Esta legislação insere-se no que Gilberto Bercovici aponta como uma das características do Estado intervencionista, que pretende implementar políticas públicas racionalizadoras do processo econômico e social. Para isso, o Estado objetivava a homogeneização das políticas públicas, e não sua centralização em torno do poder central. A diferença dos modelos é assim definida pelo autor:

Com a centralização há a concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central. Já a homogeneização (*Unitarisierung*, uniformização) é baseada na cooperação, pois se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais da vida em todo o território nacional. A homogeneização não é imposta pela União, mas é resultado da vontade de todos os membros da Federação. As tensões do federalismo contemporâneo, situadas basicamente entre a exigência da atuação uniformizada e harmônica de todos os entes federados e o pluralismo federal, são resolvidas em boa parte por meio da colaboração e atuação conjunta das diversas instâncias federais. A cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desemboquem na centralização. A virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade. (BERCOVICI, 2003, p. 157)

Bercovici (2003) continua seu raciocínio defendendo a ideia de que o objetivo do federalismo seria justamente a cooperação entre União e entes federados por meio do equilíbrio entre a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Com relação à produção do queijo artesanal em todo território nacional, entendemos que o sentido desta homogeneização se encontra atualmente equivocado, como buscamos demonstrar neste tópico. Nossa constatação, ao analisar o movimento de descentralização operado pelo SUASA por meio das diretrizes de nossa política agrícola, é de que a descentralização administrativa da inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal não soube levar em conta a pluralidade de processos produtivos tradicionalmente existentes em todos os Estados federados e, em função desse equívoco

⁹⁷ Atualmente, são 10 os Estados que aderiram ao SISBI-POA: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina.

estrutural do modelo, quis homogeneizar um tipo de regulação sanitária que não cabe nos moldes e características deste tipo de produção de alimentos.

Houve tentativa de flexibilizar as regras sanitárias para as agroindústrias de pequeno porte com a edição dos Decretos 7.216, de 17 de junho de 2010 e 8.471, de 22 de junho de 2015, que incluem alterações no Decreto 5.741/2006 com vistas a adaptar o SUASA e o SISBI-POA às características da pequena produção artesanal de alimentos, ao criarem a figura do “estabelecimento agroindustrial de pequeno porte” no artigo 143-A.⁹⁸

Para viabilizar esta atividade de inspeção sanitária por parte dos Estados, criou-se no âmbito do SUASA, pelo art. 143-B, um Comitê Técnico Consultivo, a quem compete “avaliar periodicamente as diretrizes e as condições técnicas e operacionais” do SUASA, “apreciar e propor modificações nas normas que regulamentam” o Sistema e “emitir pareceres técnicos para subsidiar a tomada de decisões relacionadas” às suas regras e procedimentos. O Comitê é composto por dois representantes do DIPOA, da SDA/MAPA, dois representantes do MDA, um representante da SDA/MAPA; e representantes da sociedade civil, indicados, em ato próprio, pelo MAPA. A indicação dos membros do Comitê e suplentes é feita pelos titulares dos órgãos que representam e o ato de designação é realizado pelo Secretário de Defesa Agropecuária. Aos membros do Comitê é permitido indicar técnicos dos Serviços Oficiais de Inspeção, bem como representantes de entidades afins para participar das reuniões. A coordenação do Comitê é realizada pelo DIPOA

⁹⁸ Destacamos a vinculação feita pelos Decretos entre a *propriedade* da terra e o exercício da *atividade* rural. O Decreto 7.216/2010 tinha a seguinte redação para o artigo 143-A: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar normas específicas relativas às condições gerais das instalações, equipamentos e práticas operacionais de estabelecimento agroindustrial rural de pequeno porte, observados os princípios básicos de higiene dos alimentos, tendo como objetivo a garantia da inocuidade dos produtos de origem animal, bem como em relação ao art. 7º, incisos I, II e III, deste Regulamento. Parágrafo único. Entende-se por estabelecimento agroindustrial rural de pequeno porte o estabelecimento de propriedade de agricultores familiares, de forma individual ou coletiva, localizada no meio rural, com área útil construída não superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, destinado exclusivamente ao processamento de produtos de origem animal, dispondo de instalações para: I - abate ou industrialização de animais produtores de carnes; II - processamento de pescado ou seus derivados; III - processamento de leite ou seus derivados; IV - processamento de ovos ou seus derivados; ou V - processamento de produtos das abelhas ou seus derivados. O Decreto 8.471/2015 promoveu as seguintes alterações: “Art. 143-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar normas específicas relativas às condições gerais de instalações, equipamentos e práticas operacionais de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte, observados o disposto no art. 7º, os princípios básicos de higiene dos alimentos e a garantia da inocuidade dos produtos de origem animal. Parágrafo único. Entende-se por estabelecimento agroindustrial de pequeno porte de produtos de origem animal aquele que, cumulativamente: I - pertence, de forma individual ou coletiva, a agricultores familiares ou equivalentes ou a produtores rurais; II - é destinado exclusivamente ao processamento de produtos de origem animal; III - dispõe de instalações para: a) abate ou industrialização de animais produtores de carnes; b) processamento de pescado ou seus derivados; c) processamento de leite ou seus derivados; d) processamento de ovos ou seus derivados; ou e) processamento de produtos das abelhas ou seus derivados; e IV - possui área útil construída não superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

O regulamento da agroindústria de pequeno porte foi realizado pela Instrução Normativa 5, de 14 de fevereiro de 2017, que estabelece disposições gerais para a fabricação de alimentos, os requisitos gerais e mínimos da estrutura física das propriedades e suas dependências.⁹⁹ O estabelecimento agroindustrial de pequeno porte de leite e derivados é regulado pelos 19 artigos do Capítulo III da Instrução, dividido em especificações sobre a estrutura física e os equipamentos e utensílios necessários ao fabrico do alimento.

3.2.5. Nova revisão do RIISPOA pelo Decreto 9.013/2017: reorganização, não reorientação

Dolabella (2012, p. 6)¹⁰⁰ reuniu dados de apresentação realizada na Subcomissão Permanente destinada a acompanhar, avaliar e propor medidas sobre a produção de leite no mercado nacional, ocasião em que o MAPA justificou a necessidade de revisão completa do RIISPOA, apresentando sumariamente as seguintes razões: que o Decreto nº 30.691/1952, apresentava-se desatualizado; que as exigências contempladas no referido Decreto estariam embasadas em requisitos e técnicas não consoantes com as transformações ocorridas no processo produtivo e na sociedade desde então; que era necessário promover a harmonização daquela legislação com a Lei 8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, e com o Decreto 5.741/2006, que organizou o SUASA; e, por fim, que alterações na forma de execução das atividades de inspeção contribuiriam para a otimização dos recursos humanos disponíveis na DIPOA, vinculada à SDA do MAPA.

⁹⁹ Entendemos que a técnica de redação da Instrução Normativa oferece amplo e irresponsável espaço para a discricionariedade do agente público encarregado da inspeção do estabelecimento agroindustrial de pequeno porte. Seus comandos são indicativos e altamente subjetivos – ainda mais considerando as diferenças culturais e regionais existentes entre a realidade do fiscal e do fiscalizado. Vejamos, como exemplo: “Art. 4º. A área do terreno onde se localiza o estabelecimento deve ter *tamanho suficiente* para construção de *todas* as dependências necessárias para a atividade pretendida.; Art. 5º. A área útil construída deve ser *compatível com a capacidade*, processo de produção e tipos de equipamentos (...); Art. 7º. As dependências devem ser construídas de maneira a oferecer um *fluxograma operacional racionalizado* em relação à recepção da matéria-prima, produção, embalagem, acondicionamento, armazenagem e expedição.”

¹⁰⁰ É digno de nota o fato de que a Nota Técnica elaborada pelo Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados – vinculado à área de agricultura, pecuária, abastecimento e desenvolvimento rural – utilizou como única referência estudo realizado pela Associação Brasileira da Indústria de Alimentação – ABIA.

Ainda de acordo com as observações de Dolabella (2012, p. 7), foi com base neste diagnóstico que o MAPA elaborou diretrizes que fundamentaram a revisão proposta pelo Ministério, incluindo os seguintes objetivos: (i) evitar que a norma dificulte ou impossibilite o uso de novas tecnologias decorrentes dos avanços tecnológicos; (ii) suprimir parâmetros de caracterização de produtos que possam impossibilitar a elaboração de novos produtos; e (iii) revisar os critérios de registro de estabelecimento e de produtos com vista a dinamizar e agilizar esses procedimentos. Como pode ser observado, não há referência à necessidade de adaptar a regulação sanitária ao pequeno produtor rural ou aos métodos tradicionais e artesanais de se produzir alimento.

Estas diretrizes para a revisão estavam inseridas nos princípios norteadores das atividades de inspeção e vigilância do Ministério em função da defesa agropecuária: preservar a segurança e a inocuidade alimentar; combater a fraude econômica; servir de base para legislação de outras instâncias; contemplar a implementação de novas tecnologias; padronizarem-se procedimentos técnicos e administrativos; harmonizar-se com a legislação internacional; interagir com outros órgãos públicos de fiscalização; e ordenar-se didaticamente para facilitar consulta e orientação aos produtores. Sua revisão também teve como finalidades (i) adequá-lo à técnica legislativa vigente; (ii) reordenar os dispositivos em função das alterações anteriores das normas sanitárias e industriais, além de (iii) ajustar a terminologia técnica em uso. Ou seja, uma modernização e não uma reestruturação. O sentido da política agrícola ali contido continuava próximo daquele desenho traçado no início do capítulo, sem abrir espaços a outros contextos produtivos que poderiam se apropriar da revisão da legislação para serem incorporados ao ordenamento jurídico e, com isso, voltar a acessar *legalmente* os mercados que sempre atuaram de forma escusa, escondida ou mesmo invisível – como é o caso do queijo artesanal mineiro.

Revestido de discurso modernizador dos instrumentos de controle sanitário, a nova versão do RIISPOA continuou focada na regulação de uma faixa da atividade produtiva rural: a mesma agroindústria de moldes tradicionais que já caracterizamos aqui.

Sua estrutura, apesar de mais enxuta que os 952 artigos da versão de 1952, continua optando pela mesma lógica.¹⁰¹ Seu âmbito de atuação continuou sendo os

¹⁰¹ O Decreto é organizado em 12 títulos (Disposições Preliminares e do Âmbito de Atuação; Classificação Geral; Registro e Relacionamento de Estabelecimentos; Condições Gerais dos Estabelecimentos; Inspeção Industrial e Sanitária; Padrões de Identidade e Qualidade; Registro de Produtos, Embalagem, Rotulagem e Carimbos de Inspeção; Análise Laboratorial; Reinspeção Industrial e Sanitária; Trânsito e da Certificação

produtos de origem animal destinados ao comércio interestadual e internacional, incluindo aí tanto os estabelecimentos com equivalência reconhecida pelo SISBI-POA quanto as agroindústrias de pequeno porte, objeto do SUASA. Como já adiantamos, a *atividade* de inspeção passou a ser delegada aos Estados conveniados ao SISBI-POA por meio do reconhecimento da equivalência dos serviços estaduais com a estrutura federal.

As queijarias produtoras de queijo artesanal englobam-se na definição dos estabelecimentos sujeitos à inspeção federal, conforme artigo 8º, visto que são entendidas como

estabelecimento de produtos de origem animal (...) *qualquer* instalação industrial na qual sejam (...) obtidos, recebidos, manipulados, beneficiados, industrializados, fracionados, conservados, armazenados, acondicionados, embalados, rotulados ou expedidos, com finalidade industrial ou comercial (...) o leite e seus derivados, (...) *incluídos os estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte* de produtos de origem animal.

O Decreto adotou no artigo 10 conceitos e práticas da atividade de controle sanitário de produtos de origem animal mais modernas, tais como a rastreabilidade (inciso XIX), a equivalência dos serviços de inspeção (inciso X), as boas práticas de fabricação (inciso VIII), os programas de autocontrole (inciso XVII), além de ter incorporado o mecanismo criado em 1996 no âmbito do Mercosul para a padronização dos produtos: o RTIQ (inciso XX).

Ciente dos problemas originados da rigidez do Decreto anterior, o artigo 13 abre a possibilidade para que os procedimentos de inspeção e de fiscalização possam ser alterados pelo MAPA, mediante a aplicação da *análise de risco*, que deveria incorporar o nível de desenvolvimento tecnológico de toda a cadeia produtiva na qual se insere determinado produto de origem animal, seguindo para isso “preceitos instituídos e universalizados, com vistas à segurança alimentar.” A atividade de inspeção e fiscalização são de atribuição exclusiva dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários, necessariamente formados em Medicina Veterinária, do Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal e dos demais cargos efetivos de atividades técnicas de fiscalização agropecuária, respeitadas as devidas competências.

Quanto às condições gerais dos estabelecimentos, o Título IV é composto de três Capítulos, que abrangem as condições dos estabelecimentos quanto às exigências gerais e específicas das instalações e equipamentos em relação ao tipo de material utilizado, infraestrutura, dimensionamento, disposição, fluxo operacional, higienização e operacionalização conforme as regras estabelecidas pelas BPFs aplicáveis a cada setor produtivo. O higienismo é adotado como o padrão sanitário para o controle do processo produtivo, indicado como o meio de se obter produtos que “atendam aos padrões de qualidade, que não apresentem risco à saúde, à segurança e ao interesse do consumidor.” (artigo 53).

Os queijos são regulados no Capítulo V do Título VI, que engloba o conceito introduzido anteriormente pelo Decreto 2.244/1997 para identificar os produtos por meio dos “Padrões de Identidade e Qualidade de Leite e Derivados Lácteos”,¹⁰² A definição de queijo, estabelecida no caput do artigo 373, não se alterou substancialmente em relação à redação do artigo 598 da versão anterior do RIISPOA (dada pelos Decretos 1.812/1996 e 2.244/1997, que já haviam alterado a versão original). O ponto de atenção, para o objeto de nossa tese, é a incorporação do prazo de maturação de 60 dias feita no § 6º do mesmo artigo – que repete acriticamente o prazo estabelecido na Portaria MAPA 146/1996. Reforçamos a indicação de que não houve menção de estudo prévio que indicasse para a necessidade de majoração em seis vezes do tempo de maturação do alimento em função de algum risco sanitário iminente.

Analisando a questão do ponto de vista econômico e social, devemos ter em conta os avanços implementados nas técnicas de higiene e produção do queijo artesanal brasileiro – objeto de premiação no Brasil e no exterior. Tais condições não justificam o prazo de 60 dias de maturação para o produto que, se algum dia fizeram sentido sanitário, talvez estivessem relacionados a condições de higiene e produção típicas das fazendas visitadas por John Mawe e Saint-Hilaire no final do século XVIII. Para assegurar a finalidade jurídica da norma (por exemplo, o respeito à saúde pública e condições adequadas de higiene) da maneira menos restritiva possível, entendemos ser necessário se

¹⁰² O Decreto 9.013/2017 reestrutura a classificação do leite destinados à produção, substituindo a designação “leite cru” por “leite cru refrigerado” (art. 354, I), definido como “o leite produzido em propriedades rurais, refrigerado e destinado aos estabelecimentos de leite e derivados sob inspeção sanitária oficial.” (art. 355). O tratamento do leite cru para outras finalidades também é sensivelmente restringido no todo do Decreto (arts. 497

levar em conta as particularidades de cada ambiente produtivo, seja em função de sua tradição e hábitos culturais quanto em relação às condições objetivas de cada produtor.

Dessa forma, como existem produtores capazes de comprovar por outros meios, que não o controle higiênico-sanitário descrito no RIISPOA, a sanidade e inocuidade de seu produto, deveria lhe ser permitido comercializar nacional e internacionalmente o queijo, com prazos menores de maturação – visto que a finalidade da norma foi assegurada, ainda que por outros instrumentos.

Tal argumento tem ainda mais relevância quando o analisamos à luz da genealogia feita nos itens anteriores, que comprovam tanto a ausência de critérios técnicos-sanitários explícitos, públicos e claros quanto do inadequado caminho regulatório adotado para a introjeção do prazo de 60 dias por meio de uma Portaria Ministerial que alterou um Decreto assinado pelo Presidente da República, sem que tenha sido identificado qualquer delegação de competências nesse sentido.

Lembremos o que nos diz Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a fisionomia adequada ao Direito Administrativo:

A fisionomia do Direito Administrativo em cada país, seus contornos básicos, seus vetores e perspectivas são determinados pelo Direito Constitucional vigente. Assim, pois, todos os institutos interessantes ao Direito Administrativo que dizem com a intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social haverão de constituir na aplicação concreta dos correspondentes comandos residentes na Constituição (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 806).

Como vimos, nossa ordem constitucional funda a ordem econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames de justiça social e os demais princípios elencados no artigo 170.¹⁰³ Claro está que a regulação sanitária e industrial dos produtos de origem animal fabricados por uma parcela de nosso todo social encontra-se praticamente inviabilizada por conta da intervenção estatal. Tal fato joga contra a liberdade de iniciativa

¹⁰³ São princípios de nossa ordem econômica, nos ditames do art. 170: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

que funda nossa ordem econômica. Bandeira de Mello lembra que o significado desta liberdade de iniciativa significa dizer que:

a Administração Pública não tem título jurídico para aspirar a reter em suas mãos o poder de outorgar aos particulares o direito ao desempenho da atividade econômica tal ou qual; (...) O direito de fazê-lo *lhes advém diretamente do Texto Constitucional* e descende, mesmo, da própria acolhida do regime capitalista, para não se falar dos dispositivos constitucionais supramencionados. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 811)

A intervenção do Estado, neste sentido e avaliada a partir desta problemática específica que vimos analisando, requer ser o menos danosa possível – ainda mais quando estão em jogo questões tão centrais à nossa ordem econômica, como o fundamento de nossa ordem econômica (o trabalho e a livre iniciativa) e alguns de seus princípios fundamentais, em especial a redução das desigualdades regionais e sociais (evidentes no quadro analisado), o exercício da função social daquelas propriedades rurais e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, no qual se enquadram as agroindústrias de pequeno porte de que fala o SUASA.

Por mais respeito e reconhecimento que merece, o controle sanitário está sujeito à ordem econômica e não a sujeita aos seus critérios – ainda mais da forma torta e totalmente casuística na qual se construíram nos últimos 70 anos.

Devemos, portanto, entender as origens desse sanitarismo excessivo que pesa sobre a regulação dos produtos de origem animal a ponto de inviabilizar camada expressiva de pessoas que diuturnamente se dedicam ao fabrico de alimentos de uma forma diferente daquela adotada pela agroindústria nacional. Ao planejar a organização desta atividade econômica, o Estado deve ter em mente toda a heterogeneidade do setor e os fins que almeja buscar. Novamente, recorremos à Celso Antônio:

É óbvio, então, que o planejamento econômico menos ainda poderá compatibilizar-se com o anacrônico sistema *cartorial* que se fez vigorar em certos setores, nos quais o empreendimento da produção ou a comercialização no mercado interno ficavam pendendo de “outorgas governamentais”, e ainda assim dentro do limite das cotas “deferidas” pelo Poder Público aos grupos empresariais que as recebessem. De resto, tal sistema seria, literalmente, a negação da livre concorrência, além de se constituir em manifesta supressão da liberdade de iniciativa, convertida, por tal meio, em autêntico privilégio desfrutável por alguns. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 812)

Como veremos no capítulo seguinte, entendemos que existem outros instrumentos e formas jurídicas capazes de incorporar este conflito econômico-social e atender à demanda dos produtores de queijo artesanal de leite cru sem majorar os riscos sanitários, respeitando as finalidades e princípios de nossa ordem econômica.

Ainda que o RIISPOA, o SISBI-POA e o SUASA estejam inseridos numa política positiva e necessária de controle da sanidade dos produtos de origem animal, bem como dedicados a outras finalidades da política agrícola nacional – tal como a defesa agropecuária, que garante mercado externo à carne brasileira, por exemplo – estes órgãos e seus regulamentos não podem, enquanto política pública, agredir princípios fundantes de nossa ordem econômica, sob pena de inconstitucionalidade do modelo.¹⁰⁴

3.2.6. A influência do sanitarismo, *food safety* e *food security*¹⁰⁵ na regulação do queijo de leite cru no Brasil

Pretendemos ao menos orientar os caminhos para uma produção normativa que seja sensível ao desafio de harmonizar os diferentes sistemas de produção de queijo no país sem excluir ninguém ou reservar-lhe o osso duro da regulação que não consegue identificar

¹⁰⁴ “*Política pública* é um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir um dado projeto governamental para o país. Estamos em que é inequívoco que se pode controlar juridicamente políticas públicas. Com efeito, se é possível controlar cada ato estatal, deve ser também possível controlar o todo e a movimentação rumo ao todo. Assim como agredir um princípio é mais grave que transgredir uma norma, empreender uma política – que é um plexo de atos – que seja em si mesma injurídica é mais grave que praticar um simples ato contraposto ao Direito. Logo, se é possível atacar o menos grave, certamente será possível atacar o mais grave. Uma vez que tanto se ofende o direito fazendo o que ele proíbe como não fazendo o que ele manda, pode-se controlar tanto os comportamentos produtores de política pública, isto é, os comissivos, quanto os de omissão de política devida. Anote-se que pode haver inconstitucionalidade de uma política pública só reconhecível *a posteriori*, isto é, por seus efeitos, que se revelem contrapostos a diretriz normativa legal ou constitucional. Neste caso o que se pode fazer é deter-lhe a continuidade. São legitimados para opor-se a políticas públicas inválidas tanto o Ministério Público, como os habilitados em geral à propositura de ações civis públicas, como quaisquer cidadãos que possam demonstrar gravame que pessoalmente os atinja pela política pública empreendida ou indevidamente omitida, ainda que tal prejuízo seja disseminado sobre toda uma coletividade. O que legitima o cidadão não é a particularidade do gravame, mas o fato de subtrair um bem jurídico de que pessoalmente desfrutaria se a ordem jurídica fosse obedecida ou o fato de irrogar-lhe um prejuízo que pessoalmente o alcança e do qual estaria livre se a ordem jurídica houvera sido respeitada” (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 830–1).

¹⁰⁵ Fabiana Cruz (2009, 2012) chama a atenção para esta distinção, esclarecendo que 'segurança do alimento' (*food safety*) associa-se à 'qualidade microbiológica' e 'padrões sanitários de qualidade', enquanto 'segurança alimentar' (*food security*) compreende-se um termo mais amplo. No Brasil, foi definido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA como “a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

as características específicas daquela produção, como acontece com o queijo artesanal de leite cru. Para buscarmos compreender as raízes dessa problemática em torno do sanitarismo como único instrumento de controle dos produtos de origem animal, faremos um breve percurso sobre a construção de seu discurso em torno da regulação da produção de alimentos de origem animal, suportando nossa análise no regramento internacional e nacional que pesam sobre a questão, bem como nos trabalhos sobre a sanidade do queijo de leite cru elaborados recentemente (BORELLI, 2002; ANDRADE, 2009; CRAVO; COTRIM, 2011; FERREIRA; FERREIRA, 2011; DINIZ, 2013; CINTRÃO, 2016b; MATOS, 2016)

O ponto de partida da análise de Cintrão¹⁰⁶ é perceber que o aparato institucional do Estado, pretensamente voltados para a defesa da saúde da população, estaria, em realidade, servindo como instrumento de imposição de um determinado modelo agroindustrial de processamento de alimentos em massa, criando assim barreiras à entrada de pequenos produtores na disputa pelo mercado nacional de queijos. Este *modus operandi*, bastante clássico em diversas análises do Direito Econômico, leva a autora a percorrer os caminhos de ganho de legitimação e força em que conteúdos sanitarista e científico imbricados na regulação acabam servindo para criar um processo de “(i)legalização” dos queijos artesanais [de leite cru] em Minas Gerais.

¹⁰⁶ O objetivo da autora com sua tese é identificar os “constrangimentos colocados pela regulação sanitária à comercialização de um conjunto de produtos produzidos por populações rurais” (p. 2) por meio de “aparatos estatais, leis, normas e regulamentos sanitários, criados tendo como motivação e objetivo a defesa da saúde da população (...) podem estar servindo como um instrumento a mais na imposição de um modelo agroindustrial de processamento de alimentos e como mecanismo para criação de barreiras à entrada em disputas por mercados.” (p. 3). Sua preocupação central é, por um lado, perceber os impactos sociais e econômicos desses processos sobre a vida das populações rurais que têm os queijos como componente importante na sua reprodução social e econômica, identificando o queijo como um “produto de qualidade diferenciada.” A autora se propõe a um estudo empírico para identificar em que medida (e por quais mecanismos) o aparato que se constrói em torno da regulação sanitária se legitima frente aos diferentes setores da sociedade envolvidos na produção, comercialização e consumo de queijos, buscando compreender os elementos que estariam em jogo nas disputas e processos de (i)legalização dos queijos artesanais e também na permanência de um mercado ‘não inspecionado’ de queijos. Essa observação se dá na identificação da pluralidade de agências e de agentes que intervêm nas práticas de produção e comercialização, atentando para as diferenciações existentes entre uma suposta “criminalização” que determinadas normas e regulamentos da legislação sanitária enquadram os produtores. A partir disso, a autora problematiza as distintas percepções sociais sobre qualidade, segurança e riscos, bem como para a variedade e multiplicidade de combinações possíveis entre as esferas do ‘formal’ e ‘informal’ na produção do queijo. A tese de Cintrão busca afastar do pressuposto legalista que vê a necessidade de regularização da produção como pré-requisito para alavancagem do desenvolvimento local, problematizando o tema a ponto de investigar em que medida as reações, as tentativas de ‘legalização’ e os movimentos de mudança na legislação dos queijos artesanais não terminariam por reforçar novas tendências excludentes e concentradoras que já haviam sido colocadas pelo modelo de industrialização da década de 1950 (CINTRÃO, 2016b, p. 10–15).

Aqui, vale uma ressalva para uma opção metodológica pretendida para neste trabalho. É importante, para a análise que pretendemos fazer, repisar as camadas em que esta discussão em torno da produção do queijo se coloca. Devemos fazer uma distinção clara entre a escala da produção (pequena, média e grande), a forma de sua produção (industrial/mecanizada, artesanal/manual), bem como em relação aos insumos por ela utilizados (leite pasteurizado ou cru). Portanto, ainda que o foco se dê na pequena produção de queijo de leite cru a partir do método artesanal, trataremos sempre de apontar e separar essas camadas da discussão quando das referências a esse sistema produtivo: sua escala, sua forma e seus insumos.

Entendemos que cada uma destas camadas apresenta diferentes questões tanto para a discussão que fizemos sobre a política agrícola quanto para as questões sanitárias correntemente discutidas:

Por um lado, aumentam a partir do final dos anos 1980 as pressões fiscalizatórias, num contexto de liberalização econômica mundial e de crises sanitárias internacionais (como a da vaca louca), que levam a um crescimento em importância da regulação sanitária no cenário internacional, repercutindo nacional e localmente¹⁰⁷. Por outro lado, crescem também questionamentos ao modelo industrial de produção de alimentos e surgem movimentos de valorização de produtos artesanais e de circuitos locais, que têm uma de suas expressões na defesa, em diversos países, da produção de queijos tradicionais feitos com leite cru (sem pasteurizar). Acreditamos que a existência destas reações coloca a possibilidade de um questionamento público à legislação sanitária, além de sinalizarem a possibilidade de ‘mercados de nicho’, com maiores preços, voltados para consumidores urbanos com maior poder aquisitivo. (CINTRÃO, 2016b, p. 3)

Esta mudança na agenda sanitária, casada com o ciclo do desenvolvimentismo brasileiro, apostou em um modelo de atuação do Estado que fechou espaços institucionais à produção artesanal e à preservação de sua cultura¹⁰⁸. Como ficou claro em uma série de demonstrações recentes (RATTON, 2011; FECAROTTA, 2016; FERRAZ, 2016; AGÊNCIA ESTADO, 2017; PODER360, 2017), a capacidade que, no meio do século passado, uma queijaria detinha para atender às exigências para a produção de alimentos se reduz significativamente, ou mesmo se inviabiliza, ao longo do tempo.

¹⁰⁷ 1 Lucchese (2001); Dixon (2000), Grain (2011, 2012), Sage (2011), Ortega e Borges (2012)

¹⁰⁸ Para o sentido que buscamos do termo, conceituaremos cultura como um conjunto integral constituído pelos utensílios e bens dos consumidores, pelo corpo de normas que rege os diversos grupos sociais, pelas ideias e artesanatos, crenças e costumes. v. MALINOWSKI, Bronislaw. *Una teoria científica de la cultura*. Tradução de R. Cortázar. Buenos Aires, Editora Sudamericana, 1948.

Esta homogeneidade de tratamento a produtores, cujas características são completamente distintas, faz com que a produção do queijo artesanal passe, necessariamente, a ser regulada pelo mesmo tratamento dispensado ao queijo industrializado, cujos insumos, métodos produtivos, escalas, inclusive quanto à formação de preço do produto, são bastante distintos. Convém, portanto, estabelecer onde se localizam os principais embates em torno dessa definição e da distinção dos modelos, deixando claro desde já que cada critério selecionado deve ser interpretado à luz do todo da classificação desta produção, ou seja, não é excludente dos demais nem suficientemente descritivo se analisado individualmente.

O primeiro ponto refere-se à necessidade da adoção da pasteurização enquanto meio de se produzir queijo, como elemento central para a diferenciação da sua produção. Melhor dizendo, o fato de se utilizar leite cru, leite cozido/fervido ou leite pasteurizado como insumo dá origem a uma grande variedade de queijos que mereceriam regulações distintas. No entanto, por conta da preocupação com o controle sanitário, restringiu-se sensivelmente a viabilidade da produção do queijo de leite cru.

Tais processos são analisados pela estrutura do RIISPOA (original e atual) de forma muito semelhante, não abarcando os métodos tradicionais já caracterizados no território brasileiro, como é o caso do queijo da Serra da Canastra. Vimos no capítulo anterior que a adoção da pasteurização permitiu sensível diminuição dos riscos de contaminação pelo controle dos patogênicos existentes no leite e foi fundamental para permitir o aumento significativo da escala de sua produção. Aí, temos a criação da solução e a origem de um problema. Temos de ter consciência de que, até a metade do século XIX, antes da invenção de Pasteur, se produzia e se consumia muito queijo – todos eles feitos a partir do leite cru ou fervido – ainda que não na escala demandada pelo incremento populacional experimentado ao longo dos séculos XX e XXI. A tecnologia descoberta de Pasteur insere-se perfeitamente nos quadros da Revolução Industrial, permitindo o controle da natureza por meio da ciência e a diminuição dos riscos de contaminação dos alimentos durante seu processo produtivo. No entanto, ela não inviabiliza o processo de maturação como medida adequada à garantia de sanidade e inocuidade do queijo de leite cru – que também merece ser criteriosamente estudado e incorporado à regulação estatal.

O segundo ponto que merece nossa atenção é a diferença das escalas produtivas de cada estabelecimento – considerando aqui os tipos organizados pelo

RIISPOA de 1952, artigo 24: a fazenda leiteira, o posto de coagulação e a fábrica de laticínios. Entendemos que as diferenças se situam em uma série de dimensões, das quais selecionamos três: ¹⁰⁹ a relação direta do proprietário com os meios de produção do queijo, a quantidade de queijo fabricada em cada unidade produtiva e o método de produção (artesanal/manual ou industrial/mecanizado). Por estruturar sua regulação em torno do controle do processo industrial e sanitário, em um país que ainda construía seu parque industrial, entendemos que o RIISPOA permitiu que o setor industrial avançasse consideravelmente na criação de suas cadeias produtivas – adequando as condições de fornecimento de seus insumos (as bacias leiteiras), os métodos industriais de seu processamento (os postos e as fábricas), bem como sua distribuição junto aos entrepostos e a rede de comercialização. Definiam-se as regras para a estruturação industrial em modelo tipicamente fordista desta cadeia. Nesse sentido, entendemos que o peso do RIISPOA em cada tipo de estabelecimento foi sensivelmente distinto. Essa clivagem se tornou perceptível quando o mercado consumidor dos grandes centros “descobriu” a produção agroartesanal. Isto é, nossas críticas miraram até aqui principalmente as questões relacionadas à escala produtiva e ao tratamento dado ao leite enquanto principal insumo desta produção.

Voltemos à questão sanitária. No filme “O mineiro e o queijo”, Ratton (2011) relata visualmente as incongruências e o deslocamento vivido por alguns produtores agroartesanais de Minas Gerais ao tentarem adotar as práticas sanitárias contidas na legislação brasileira. Decorrem da obra questões como: de onde se originou essa necessidade de controlar o processo produtivo e nele querer ver a mitigação dos riscos sanitários? Faz sentido adotar este procedimento em todos os elos da cadeia de produção de queijos? Colocado de outra forma, porque se excluiu a possibilidade de se produzir (e se regular) o queijo de forma diferente do cientificismo?

O cenário da vigilância sanitária sobre o queijo de leite cru pode ser resumido da seguinte forma: a legislação aponta para o padrão industrial e sanitário e permanece praticamente “intocada” em sua espinha dorsal durante cerca de 40 anos, enquanto os

¹⁰⁹ Também merece nota a distinção dos modelos agroindustrial e agroartesanal com relação à divisão do trabalho e a institucionalização de suas produções – que encetam realidades distintas na forma como se organiza o capital e se distribui renda em cada um dos modelos. Existem outras questões que também são objeto de debate na definição das regras sanitárias e de caracterização das produções junto aos produtores da Serra da Canastra vinculados à APROCAN, tais como os métodos de maturação, a utilização de leite de fazendas vizinhas, a questão do fungo branco naturalmente encontrado em algumas queijarias etc., mas que abordaremos apenas marginalmente por não influírem diretamente na caracterização e diferenciação dos dois modelos de produção do queijo.

fiscais sanitários (zootecnistas, médicos veterinários etc.) vão formando o aparato de controle do Estado imbuídos deste quadro legal para investigar os padrões sanitários dos alimentos, voltados à análise do processo produtivo e ao atendimento de critérios microbiológicos. A partir da década de 1980, uma conjunção de fatores externos¹¹⁰ conduzem à ‘harmonização’ da legislação sanitária em caráter global que naturalizam a adoção de padrões científicos para analisar a qualidade de qualquer tipo de alimento sujeito às vigilâncias sanitárias nacionais.¹¹¹ Esta naturalização do caráter científico da análise recai, no caso do queijo de leite cru, sobre a qualidade microbiológica do produto e seus exames laboratoriais, em contexto de forte expansão e concentração dos mercados de leite e da emergência das técnicas de processamento UHT ou pasteurização, que se encaixam perfeitamente ao padrão fordista de produção.

Ainda que identifiquemos a presença de argumentos de saúde pública (*food safety*) que dificultam o reconhecimento de métodos artesanais ou tradicionais de produção do queijo de leite cru, o pano de fundo da discussão continua sendo político-econômico. A regulação sanitária é o véu que esconde a articulação desses interesses em torno da produção queijeira. Isso é amplamente reconhecido e facilmente observável, como atesta fala de uma das fiscais da Vigilância Sanitária de Minas Gerais, extraído da tese de Cintrão (2016a, p. 317):

Hoje, na era da globalização, com a Organização Mundial de Comércio (...) esses regulamentos não podem servir de barreiras ao comércio. (...). Mas há barreiras legítimas, que são aquelas calcadas no risco à saúde e à proteção ao consumidor (...). Essa regulamentação é benéfica para toda a sociedade, principalmente se há uma harmonização internacional (...) sua finalidade básica é a proteção da população, mas como efeito secundário temos a facilitação do comércio (...). Na verdade, a regulamentação dos produtos dá acesso ao mercado e, conseguindo-se demonstrar a qualidade, dá acesso ao mercado internacional, além do nacional. Quando não é legalizado, o produtor recebe uma quantia ínfima pelo produto, (...) o atravessador pode ser pego com o produto e o produto pode ser confiscado; o comerciante pode ser multado por vender um produto ilegal etc. Assim, o produto que não é legalizado perante os órgãos públicos tem o seu comércio dificultado.¹¹²

¹¹⁰ Aumento da população, em especial da fração urbana; maior aumento da demanda por alimentos; em paralelo, expansão das firmas transnacionais, interessadas em padronizar os modelos de produção e consumo com vistas a diminuir os riscos a que estão inseridas, que influenciam o padrão de regulação da produção de alimento em escala global em torno de uma ‘harmonização’.

¹¹¹ Não defendemos que tais padrões não devam existir, apenas entendemos que não deveriam ser *só* assim.

¹¹² Mais elementos sobre este debate podem ser extraídos das notas taquigráficas da Audiência Pública realizada na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em 12 de setembro de 2001, sobre “a fiscalização e

Ou seja, sem alteração significativa no modo como está estruturada a regulação da produção queijeira no Brasil, para excluir ou selecionar restritivamente seus “ganhadores”, a saída para a maneira artesanal de produzir o queijo de leite cru parece-nos limitada: ou se adapta a estes moldes da regulação e investe de fato na adaptação de seu método de produção, perdendo-se assim os elementos tradicionais e culturais imbricados em sua produção, ou continua a viver na informalidade, sofrendo os riscos da fiscalização e do baixo preço pago pelo produto.¹¹³

Entendemos que a resposta a esta encruzilhada não está apenas no atendimento subjetivo dos agentes econômicos que serão prejudicados ou beneficiados com uma ou outra consequência. A questão deve ser raciocinada desde a perspectiva da política agrícola nacional. Só ela, como consequência de um processo político-institucional melhor equacionado, poderá dar condições de funcionalizar as respostas do sistema jurídico para critérios que não se atenham *apenas* para o caráter científico-sanitário da regulação daquela produção ou à expressão de vontade de seus atores, que ora podem pender para um lado, ora para outro.¹¹⁴

Paralelamente a esta tentativa de localizar o produtor agroartesanal de queijo de leite cru, devemos observar a inserção desta discussão no processo de desregulamentação dos mercados e ‘harmonizações’ legislativas:

Por diversos mecanismos se instala o que alguns autores consideram um monitoramento e uma vigilância excessiva, que induzem uma cultura de aversão ao risco (Van Loon, 2002; Castiel et al., 2010). Isto não quer dizer que a sociedade industrial fosse menos arriscada, nem que a “sociedade de risco” tenha substituído a “sociedade industrial”. Os riscos passam a ser mais articulados, mudando as condições de sua própria reprodução, induzindo um ambiente no qual perigos se transformam em

inspeção sanitária da produção artesanal de queijo minas feitos à base de leite cru”, que subsidiaram a edição da Lei Estadual 14.182, de 31 de janeiro de 2002.

¹¹³ Tem uma discussão em torno da formação de patrimônio que não pode ser desprezada: o que vale mais enquanto patrimônio nacional? Ser um elo da cadeia láctea global ou construir política, social, cultural e economicamente o queijo de leite cru, em todas as suas expressões?

¹¹⁴ Fabiana Cruz (CRUZ; SCHNEIDER, 2010; CRUZ, 2012) analisou conflitos em torno da legalização dos queijos de leite cru no Rio Grande do Sul, observando que, em geral, os padrões sanitários de qualidade não respeitam a diversidade, a história e o caráter cultural vinculados aos métodos de produção tradicionais, caminhando assim em direção à padronização de processos e produtos, que acabam por impor custos financeiros ao produtor que, sem ter acesso ao fomento ou outro tipo de apoio financeiro por parte do poder público, acabam por resultar na exclusão de produtores de menor escala e/ou a criação de barreiras à comercialização de seus produtos produzidos, limitando seu acesso ao mercado (o que acaba por influenciar significativamente na formação do seu preço). Tal realidade, como exemplo de outras histórias Brasil afora, demonstra o choque com dois princípios que definem a ‘segurança alimentar’ (*food security*): o respeito à diversidade cultural e o acesso aos alimentos.

oportunidades para o mercado, por meio da produção de conhecimento e da disseminação da informação. ‘Males’ funcionam como suplementos necessários dos ‘bens’ e a lógica de se engajar com riscos acaba sendo orientada por um approach administrativo para regular males indesejados e transformá-los, quando possível, em ‘oportunidades’ e empreendimentos lucrativos (Van Loon, 2002).

Os surtos de doenças alimentares chamam atenção para problemas de ordem sanitária na manipulação de alimentos, mas que decorrem mais do método massificado de sua produção (inclusive indicado pelo seu rápido alastramento em rebanhos confinados) do que de pequenas produções locais:

A primeira delas, uma das mais emblemáticas, foi a crise da doença da ‘vaca louca’ (encefalopatia espongiforme bovina), no Reino Unido, alardeada nos meios de comunicação em 1996 e ficando em evidencia até 2001. A seguir houve a contaminação de frangos na Bélgica pela presença de dioxinas em rações. Nos anos 2000, a gripe Influenza aviária se originou nos países asiáticos e se manifestou nos Estados Unidos e no norte da Europa. Depois, foi a gripe suína, que se originou na divisa do México com Estados Unidos. Mais recentemente, em 2011, na Europa, surgem contaminações por uma cepa incomum da bactéria *Escherichia coli* (*Escherichia coli* 0157:H7). Noticiados pela mídia mundial, estes casos afetaram o comércio internacional e geraram graves prejuízos econômicos. As crises sanitárias levaram ao aumento da importância da questão sanitária, no âmbito do mercado internacional.

A ocorrência de crises sanitárias e escândalos alimentares nos anos 1990 desencadeiam processos em direções opostas. Por um lado, levam ao aprofundamento dos mecanismos de controle que têm como parâmetro o modelo agroindustrial de grande escala, reforçando as preocupações com a “segurança dos alimentos” (*food safety*) relacionada à “qualidade microbiológica”, redundando no crescimento em importância do *Codex Alimentarius* como ponto de referência na elaboração de normas alimentares internacionais, por meio do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Ortega e Borges, 2012). Garantir a “inocuidade dos alimentos” (muitas vezes pensada como “esterilização” ou “ausência de microrganismos”) passa a ser uma meta e aumentam as pressões para a internalização destas regras pelos países, levando-as a incidir mais fortemente sobre mercados locais e regionais. Por outro lado, ampliam e fortalecem as críticas ao modelo de agroindustrialização em grande escala, tanto na ponta da produção quanto da distribuição, redundando num crescimento de movimentos de consumidores que defendem alimentos produzidos localmente, com atenção à sustentabilidade ambiental e ao bem-estar animal. – CINTRÃO, p. 45.

De outro lado, cresce o movimento em torno da noção de “virada da qualidade” (*quality turn*): “aumento da percepção de que produtos e práticas tradicionais podem ser promotores de estratégias de desenvolvimento e de produção sustentável, inserindo-se em

mercados de nicho, aproveitando as possibilidades colocadas pela transição para uma “economia da qualidade”, que valoriza critérios associados às tradições e à pequena produção (Wilkinson, 2003)

Conforme analisado por Cintrão (CINTRÃO, 2016), os critérios de segurança sanitária dos alimentos definidos pelos órgãos de controle federal utilizam indicadores de 'qualidade microbiológica' típicos do padrão industrial de produção para a verificação da produção do queijo de leite cru. Tamanha é a força destes critérios de análise entre o universo científico e normativo que convém destacar sua origem histórica, a fim de identificar os elementos de economia política que se revelam por detrás da neutralidade científica aparente.

De acordo com a autora, a partir da década de 1980, há uma confluência entre, de um lado, a ‘harmonização’ normativa em organismos multilaterais dedicados ao controle sanitário de alimentos (*food safety*) e a proliferação de trabalhos científicos que analisam as qualidades dos queijos de leite cru a partir de padrões unicamente microbiológicos. Esta confluência, somada a outros fatores, garantiu neutralidade científica e certeza jurídica a uma força política: a padronização, em escala global, de cadeias alimentares, caudatárias dos efeitos do processo de urbanização e das necessidades de abastecimento (*food security*):

Nesses trabalhos, a conclusão sobre um alimento ser 'seguro' ou não, depende da verificação, através de análises laboratoriais, de 'indicadores de qualidade microbiológica', definidos com base em normas e regulamentos técnicos, que seguem critérios científicos definidos internacionalmente e internalizados na legislação nacional. Estas normas e regulamentos técnicos estabelecem quais microrganismos devem ser analisados, com quais métodos e critérios de amostragem e indica, através de tabelas, os níveis considerados 'seguros' ou 'inseguros'. No leite e nos queijos, a 'segurança do alimento' passa a ser definida por análises laboratoriais de quatro grupos de microrganismos: *Listeria spp*, *Salmonella spp*, *Staphylococcus spp* e *Escherichia coli*, este último medido também em termos de coliformes fecais e totais. (CINTRÃO, 2016)

A genealogia da regulação sanitária que origina este tipo de análise microbiológica deve ser melhor observada, pois deixa clara a influência da escala global de produção de alimentos e os limites impostos aos estabelecimentos produtivos locais, como é o caso do queijo de leite cru.

Lucchese (2001) identifica que este debate pela harmonização da regulamentação sanitária em torno dos produtos lácteos é acompanhado, propositalmente ou não, pela concentração deste mercado em nível mundial. Este percurso elegeu como conceitos-chave a serem defendidos os “riscos à saúde”, a “proteção ao consumidor” e a “segurança da população”. Ao se propor a refazer o quadro internacional desta regulação, Lucchese também observa o mesmo tipo de tratamento dado ao alimento:

Na área dos alimentos, a Comissão do Codex e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) tratam os produtos principalmente como commodities e não como alimentos em sua dimensão total e em sua importância vital para os seres humanos. Seu processo segue as diretrizes e a lógica de determinado sistema industrial de produção, que direciona hoje toda a produção agropecuária, e a ele responde mais do que à preocupação com os graves problemas do acesso da população à comida (*food security*) e à segurança sanitária (*food safety*). Não se pode dizer que a Comissão do Codex responda somente aos interesses das grandes companhias e seja nocivo à sociedade. A Comissão do Codex não deveria deixar de definir os padrões de segurança sanitária dos alimentos, mas deveria incorporar também outras avaliações, discussões e regulamentações e chegar aos fundamentos dos problemas da produção de alimentos. As exigências do mundo são diferentes atualmente daquelas dos anos 60, quando a “revolução verde” acenava com a abundância da produção mecanizada de alimentos para o mundo. Como foi debatido no Encontro da Terra, a importância do desenvolvimento sustentável e da proteção do ambiente tornou-se primordial. A Comissão do Codex precisa incorporar as novas necessidades, definindo novos fundamentos para sua estrutura, forma e doutrina de trabalho. A atual tecnologia produtiva tanto de alimentos primários como de industrializados sem críticas e avaliações de seus fundamentos tende a seguir um caminho que agrava os atuais problemas de segurança alimentar e segurança sanitária. A lógica básica do atual sistema produtivo, preocupada quase que exclusivamente com a dimensão econômica – aumento de produtividade, demanda, de forma crescente, mais e mais pesquisas e avaliações de risco e mais e mais regulamentações, sem deixar espaço para abordagens diferentes e de outra natureza. (LUCCHESI, 2001, p. 233–4)

Cintrão (2016a) lembra que o *Codex Alimentarius* influenciou sensivelmente a normatização e padronização dos alimentos em todas as regiões do globo.¹¹⁵ Vimos, pelo

¹¹⁵ A autora observa em sua tese de doutorado (CINTRÃO, 2016, p. 47 e ss.) que a conclusão sobre um alimento ser 'seguro' ou não, depende da verificação por meio de análises laboratoriais de 'indicadores de qualidade microbiológica', definidos com base em normas e regulamentos técnicos, que seguem critérios científicos definidos internacionalmente e internalizados na legislação nacional. Estas normas e regulamentos técnicos estabelecem quais microrganismos devem ser analisados, com quais métodos e critérios de amostragem e indica, com tabelas de referência, os níveis considerados 'seguros' ou 'inseguros'. No leite e nos queijos, a segurança do alimento passa a ser definida por análises laboratoriais de quatro grupos de microrganismos: *Listeria spp*, *Salmonella spp*, *Staphylococcus spp* e *Escherichia coli*, este último medido também em termos de coliformes fecais e totais. Como vimos, esses níveis microbiológicos foram

exemplo já narrado na América Latina, que a regulação do Mercosul também objetivou a mesma finalidade ao adotar normas gerais para o queijo com critérios sanitários e de critérios científicos cujas metodologias não incorporaram outras formas de produção de alimentos. A menção contida no item 7 da Resolução 74/94 citada anteriormente baseia-se no Código Internacional Recomendado de Práticas Gerais de Higiene dos Alimentos (CAC/VOL A. 1985).

Esta ‘harmonização’ legislativa entre os níveis nacionais com esferas multilaterais de produção normativa que vemos na questão do queijo é um processo antigo e já bem conhecido do Direito Econômico, por estar vinculada ao processo de mundialização do capital e de cadeias produtivas transnacionais. É importante notar, como o fez Cintrão (2016, p. 35) que o *locus* da discussão sanitária do ponto de vista institucional é o da produção, industrialização e comercialização de alimentos, e não vinculado à instância da saúde. Como se viu da discussão acima, as referências normativas que gestam a discussão em torno do alimento estão concentradas no âmbito da Organização Mundial do Comércio, colocando em segundo plano o papel da Organização Mundial da Saúde, mesmo que haja entre elas algum nível de atribuições compartilhadas. Esclarecido este ponto, se faz necessário analisar as consequências da regulação jurídica ao modelo produtivo do queijo artesanal de leite cru.

incorporados da Resolução Mercosul 74/94 ao ordenamento nacional por meio de ato do Ministério da Agricultura, a Portaria nº 146 /1996, que estabeleceu o RTIQ do queijo. No seu item três, a Portaria menciona a lista de referências que serviram de base para a sua formulação, que envolvem a “Norma geral para Queijo”, do *Codex Alimentarius* e diversas “Normas FIL” estabelecidas entre 1981 e 1987, ou seja, no âmbito da Federação Internacional de Lácteos (FIL), que tem forte influência de grandes indústrias de laticínios. Quanto às práticas de higiene, já tecemos nossos comentários anteriormente, repisando aqui que elas se baseiam no Código Internacional Recomendado de Práticas Gerais de Higiene dos Alimentos (CAC//VOL A. 1985). Ou seja, trata-se de conjunto de normas estabelecidas a partir dos anos 1980, em contexto de forte expansão e concentração dos mercados de leite e de entrada das técnicas de processamento UHT, que possibilitaram a total esterilização do leite. Num levantamento bibliográfico não exaustivo, Cintrão localizou cerca de cinquenta trabalhos científicos analisando os queijos brasileiros (industrializados e artesanais) a partir de tais referenciais microbiológicos, sendo quase dois terços deles relativos aos queijos mineiros. A sistemática das análises, de acordo com Cintrão, é comum: (i) coletar amostra de queijos, em geral vendidos em feiras ou mercados de determinado município ou região, (ii) levá-los para laboratório, (iii) analisar os níveis bacteriológicos dos grupos de microrganismos, (iv) comparando-os aos parâmetros da legislação internacional. A distribuição temporal dos trabalhos é a seguinte: 4 publicados entre 1982/1985 (sobre o queijo minas frescal); 11 publicações entre 1993/1999; e 33 três entre 2000/2010. Curiosamente, após 1996 (quando da edição da Portaria MAPA 146) predominam os trabalhos voltados especificamente para análise de “queijos artesanais”.

3.2.7. Contornos e transtornos da produção e comercialização de queijos artesanais de leite cru: da produção ‘ilegal’ ao reconhecimento cultural e regional

Por adotar um sentido e lógica típicos da produção sanitária e industrial de alimentos, entendemos não ser possível que o RIISPOA regule, ao mesmo tempo e com a mesma estrutura institucional, cadeias produtivas tão distintas como o queijo industrializado e o queijo artesanal de leite cru. Além disso, observamos ao longo deste capítulo a grande dificuldade de se extrair racionalidade e coerência da legislação sanitária analisada. Soares e Santos (2010, p. 385–6) reconstruíram a legislação de defesa agropecuária aplicável ao agronegócio brasileiro e identificaram a mesma dificuldade de sistematização e clareza do texto normativo:

No trabalho desenvolvido (...) percebeu-se a complexidade de um sistema jurídico com uma enorme quantidade de normas, impactado por outros subsistemas que dificultam sobremaneira a identificação do direito vigente e a compreensão do sistema como um todo. A ausência de uma codificação nacional no setor responde em parte pelo desconhecimento deste universo por parte dos operadores jurídicos. Os trabalhos jurídicos sobre o tema são escassos e o resultado desta situação pôde ser verificado no discurso judicial e no discurso legislativo evidenciado nos trabalhos da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural . A diversidade de autoridades que exercem poder regulamentar sobre o sistema sugere que, para alcançar a efetividade das normas, decisões colegiadas implicam em atos que tendem a obter maior nível de adesão de seus destinatários. No entanto, a mera decisão conjunta não gera, como consequência lógica, uma solução, pois o que se vê é a disputa por poder, de acordo com a ideologia que se deseja fazer prevalecer, o que muitas vezes provoca uma perversão no ordenamento, porque mantém privilégios e abusos que não condizem com o regime democrático.

As autoras entendem que esta prática legislativa gera descomprometimento com o interesse público e com a qualidade técnica da regulação, apontando para a necessidade de se institucionalizar uma política de comunicação e de racionalização de sua produção normativa. Concluem que o sistema normativo de defesa agropecuária é “denso, complexo, apresenta âmbitos de incidência normativa com déficits de coerência, em função das suas intercessões e interfaces com vários ministérios e agências reguladoras” (SOARES; SANTOS, 2010, p. 387). Ainda, apontam para a influência do processo de mundialização na circulação de modelos jurídicos estrangeiros, concebidos em contextos em que a produção do

Direito costuma estar articulada com o planejamento econômico e políticas públicas fundadas em princípios caros ao Direito, como a subsidiariedade, proporcionalidade, efetividade, inteligibilidade, simplicidade, sustentabilidade, higidez de processos e sistemas.

Feito este parênteses, vê-se que o Decreto regulamentador, tanto na versão original quanto na recentemente alterada¹¹⁶, trata de um conjunto de regras centralizadas na figura da União, regentes da produção, dos estabelecimentos e dos produtos oriundos de um ramo da atividade econômica (os produtos de origem animal) vinculados ao sentido mais amplo da política econômica dos anos 1950 – inseridas no conceito de industrialização restringida, descrito por Mello (1990), com necessidade de atender a questões como o abastecimento interno, a criação de divisas pela exportação de produtos e a diminuição dos riscos sanitários que poderiam prejudicar a força de trabalho nas cidades. Estes vetores inserem-se na emergência do planejamento econômico como instrumento de ação coordenada do Estado com vistas à industrialização e conduziram com algum êxito a formação desta parcela do capital industrial no país (ainda que tenha sofrido um rápido processo de desnacionalização nas duas últimas décadas).¹¹⁷

No Brasil, o surto industrial dentro destes moldes ocorre em período específico, de Vargas a Kubitschek, que, apesar dos avanços, não conseguem impor o processo de industrialização como um bloco monolítico (seja de poder, seja econômico). Conforme explica Mello (1990), isso significa que o núcleo industrial de base não conseguiu se desenvolver plenamente, por isso nossa industrialização ter sido caracterizada pelo autor como “restringida”. Neste contexto, a estruturação do RIISPOA é funcional à agregação da produção agrícola ao esforço industrial fordista, como apontado nos discursos de Vargas que Pedro Cezar Dutra Fonseca (2014, p. 228) bem identificou.

Essas características dialogam com o que Eros Grau (1978) historiciza em sua obra *Planejamento Econômico e Regra Jurídica* como noção de planejamento:

¹¹⁶ Por meio do Decreto 9.013, de 29 de março de 2017.

¹¹⁷ Octavio Ianni (1977, p. 3) analisa as relações entre Estado e Economia ao longo dos anos 1930-70 indicando que “toda política econômica governamental, considerada tanto em nível ideológico como prático, pode ser encarada como manifestação particularmente privilegiada das relações entre o Estado e a Economia”. O autor classifica o período de 1951-54 como propício à criação de “condições infra-estruturais e institucionais para a aceleração do desenvolvimento industrial do País” (IANNI, 1977, p. 116), aprofundando-se as discussões a respeito do planejamento econômico e em favor da adoção de políticas econômicas planejadas por parte do governo e dos setores governamentais. Conforme já destacamos anteriormente, entendemos que os objetivos do período estão voltados ao fortalecimento da racionalização da política econômica governamental e pelo aumento do grau de diferenciação socioeconômica e política experimentada no período (IANNI, 1977, p. 130). A necessidade de planejamento inseria-se no contexto de organização da economia, com vistas a orientar o crescimento econômico e mover seu motor propulsor à época: a indústria.

Tomava-se a noção de planejamento como expressão da ordenação sistemática de um conjunto físico. Dois precursores da moderna ciência da administração, no entanto, no princípio deste século, Taylor e Fayol, observando que os estabelecimentos industriais começavam a diversificar as suas linhas de produção, esboçaram alguns princípios referidos à organização científica da atividade industrial, salientando a necessidade de se ordenar racionalmente o funcionamento de cada setor dentro da unidade de produção, em coerência, todavia, com um plano preestabelecido, de caráter geral. A noção de planejamento, então, embora ainda restrita à expressão de um método de ação racional, a ser seguido pelos fatores de produção, no interior da grande indústria, tem os seus horizontes sensivelmente ampliados. A partir daí, sob o impulso da evolução tecnológica, são desenvolvidas as técnicas de planejamento ou planificação industrial, que, na expressão de Galbraith, compreende a previsão das ações exigidas entre o início e o termo da produção e a preparação para levar a cabo estas ações, englobando também a previsão e organização de medidas para fazer face a quaisquer ocorrências não programadas, favoráveis ou não, que possam acontecer ao longo do processo. Posteriormente aos estudos de Taylor e Fayol, durante a Primeira Guerra, quando o Estado Maior Alemão aplica os seus métodos de organização racional à estratégia militar, a noção de planejamento se enriquece, passando a ser compreendida como sistemática voltada a um fim predeterminado; define-se então o seu caráter finalístico, inerente à noção que dele atualmente discernimos (GRAU, 1978, p. 10-11).

Neste período, organiza-se um sistema jurídico de regulação da produção de alimentos de origem animal focado na inspeção industrial e sanitária de propriedades que comercializam seus produtos para outros Estados da federação ou os destina à exportação. Os fins do Decreto 30.691/1952 orientavam-se àqueles objetivos pretendidos para a modernização agrícola brasileira, com vistas a responder a uma série de desafios propostos pelo nacional-desenvolvimentismo de então.

Vemos esta estrutura espelhada na própria forma como se organiza o RIISPOA, com identificação quase catalográfica dos produtos, conceituação dos estabelecimentos, organização das etapas produtivas e controle sanitário da produção industrial. A necessidade de homogeneizar os produtos de origem animal, dotados de processos produtivos seguros do ponto de vista sanitário, com vistas a abastecer o mercado interno em escala e em níveis adequados de preço, é um dos focos principais desta regulação.¹¹⁸

¹¹⁸ Linhares e Silva (1979, p. 144-5) lembram que “a necessidade de ajustar níveis salariais e custo de vida ganhava proporções sociais e políticas que extrapolavam a esfera exclusiva do econômico. Entre os vários estudos realizados que traduziam essa preocupação, deve-se destacar a enquête promovida em 1952, sob a direção de Guerreiro Ramos, para a Comissão Nacional do Bem estar Social. Tinha ela por objetivo conhecer

É a partir da publicação do RIISPOA que a cadeia produtiva do queijo se diferenciou entre os produtos oriundos da indústria nascente e os produtos oriundos das fazendas tradicionais ao meio rural. Cada qual recebe um tratamento distinto da legislação, o que marca a forma como estes mercados se desenvolveram até os dias de hoje, caudatários do modo como a regra jurídica identificou, selecionou, categorizou e regulamentou cada um desses produtos, os estabelecimentos responsáveis por seu fabrico e seus respectivos processos produtivos. E não podemos esquecer: neste processo, a produção artesanal foi colocada em segundo plano, excluída da circulação legalizada de produtos de origem animal, pois *toleravam-se* determinadas variedades enquanto perdurasse o *estado incipiente* da indústria do queijo ‘Minas’ (art. 928, Decreto 30.691/1952).

Carlos Alberto Dória (2008) soube exemplificar bem como se dá parte da disputa em torno das questões alimentares e sua evolução, narrando o processo pelo qual passou a descoberta da margarina na França do século XIX. O autor lembra que, após a Revolução Francesa, ganhou força a ideia de que liberdade contratual seria mais forte como meio de controle em relação à fraude e à falsificação alimentar, permitindo então que fosse comercializado aquilo que fosse *bom e agradável*, que não fosse nocivo à saúde e, no plano econômico, não representasse um delito contra a propriedade ou um “abuso de confiança”. Desta perspectiva, a “fé pública” funcionou desde sempre como atestado da qualidade alimentar.

Recuperando o processo de invenção da margarina, por volta de 1870, na França, Dória (2008) afirma que seus autores não tinham a ideia de que fabricavam uma *falsa manteiga*: seria apenas uma aplicação alimentar do entendimento dos ácidos graxos, dos princípios da saponificação que haviam sido descobertos por Eugène Chevreul, por volta de 1820. Não seria nada além de um processo químico para facilitar a incorporação

o padrão de consumo das famílias de trabalhadores em algumas capitais do País, numa primeira sondagem, de modo a fornecer subsídios para a revisão da política salarial. Pelo resultado final da pesquisa, verificava-se que os gastos com alimentação nos orçamentos domésticos da classe operária naquele momento correspondiam a um percentual bastante elevado: Porto Alegre: 35,40%; São Paulo: 41,12%; Fortaleza: 49,08%; Recife: 52,45%. A mesma fonte mostrava ser impossível generalizar para o conjunto do País uma dieta alimentar da classe operária, já que eram muito sensíveis as diferenças dos padrões alimentares e dos preços de alimentos entre o Sul e o Nordeste”. Os autores trazem ainda uma tabela, à p. 145, em que relacionam uma série de artigos de origem animal com o percentual de famílias consumidoras sobre o total das pesquisadas em cada uma das cidades citadas acima. O queijo é consumido por 88% das famílias de Porto Alegre; 63% das de São Paulo; apenas 39% daquelas de Recife e não mais que 20% das famílias de Fortaleza. Além da grande alteração percentual, a quantidade de consumo médio mensal por adulto também é sensivelmente distinta em cada uma das cidades: enquanto em São Paulo consome-se em média 0,32 quilo de queijo, Porto Alegre e Recife consomem 0,19 quilo, enquanto Fortaleza consome 0,07 quilo.

da gordura animal, mas que levou seus idealizadores a serem acusados de falsários pelos produtores de manteiga, que, por sua vez, contaram com o apoio do Estado para combater o novo invento. Com o tempo, Dória (2008) lembra que a margarina se fundiu à manteiga, gerando a “*beurrine*”. As autoridades de então reconheciam, por volta de 1905, que “no estado das ciências” era impossível identificar a margarina misturada à manteiga em proporções inferiores a 10%, logo, era preciso conviver com um certo grau de “fraude”.

No médio prazo, a margarina triunfou, pois conseguiu provocar a queda do preço da “verdadeira” manteiga e, por ter sido aceita como produto comestível regular, própria do proletariado francês, o foco do controle passou a ser a quantidade de potássio empregado para saponificar a matéria gordurosa (DORIA, 2008). O Estado, assim, se tornava ele mesmo um *químico* e a antiga “fraude” conquistava a cidadania alimentar, barateando os alimentos das grandes massas.

O processo pelo qual passou a margarina aconteceu e acontece em larga escala até os dias de hoje, criando disputas em torno de qual seria o produto “legítimo” – como acontece muitas vezes nas discussões em torno do queijo e suas “qualidades” decorrentes da tradição e da produção orgânica, “natural”. No entanto, o que chama atenção de Dória (2008) é que à medida em que as ciências avançam e penetram no universo da produção alimentar, a regulação do Estado nesta seara se transporta do mero controle de pesos e medidas (típicos da tutela de confiança que rege o Direito do Consumidor no mundo contemporâneo) para mirar a incorporação da inovação dos processos produtivos como o centro dos conflitos em torno da qualidade alimentar, das fraudes e falsificações de alimento. Nas palavras do autor:

O leite, a carne, o queijo, o vinho, todos foram objeto dessas “fraudes” modernizadoras. Mas as leis posteriores à metade do século serão sempre mecanismos de regulação da competição, motivadas por produtos químicos adicionados à alimentação com o objetivo de melhorar o seu desempenho no mercado. A própria idéia de “produto alimentar de qualidade” vai se afastando da noção limitada de “natural” e acaba se ajustando a essa nova realidade, onde qualquer coisa comercializada que deixe explícito o que é adicionado, subtraído ou substituído antes de ir ao mercado parece apta a ser incorporada. Com o tempo, o próprio discurso alimentar se modificou. Em vez do elogio do artesão, o marketing incorporou imagens de laboratórios, homens vestindo guarda-pós e máscaras manipulando o alimento. A imagem da “segurança” passou a ser tributária do modo de produção industrial. No outro pólo, a produção artesanal aparecerá como algo “sujo” e contaminante, ou até mesmo bárbaro, quando como sabemos, por exemplo, que os índios e amazonenses cospem na mão com que manipulam a mandioca ralada

para fazê-la fermentar e elaborar as suas apreciadas farinhas; ou que o antigo coalho do leite para queijos tipo “minas” era extraído do estômago de tatu (DÓRIA, 2008).

Ao adentrarmos na tipificação que o RIISPOA faz do queijo enquanto gênero, teremos como pano de fundo o necessário instrumental proporcionado pelo Direito Econômico, como técnica capaz de instrumentalizar a política econômica do Estado e servir, ao mesmo tempo, como parcela de nossa realidade social, mediando de forma “específica e necessária as relações econômicas” (BERCOVICI, 2011b). Ao buscar esclarecer a origem social, histórica e econômica do texto normativo, queremos extrair desse contexto os sentidos do desenvolvimento pretendido e as escolhas políticas efetuadas a partir do embate no qual se inseriu a construção de uma regulação para a produção de alimentos de origem animal no país, com foco na produção de queijo. Ao dissecar essas camadas do texto legal e de seu contexto será possível identificar os problemas que recaem sobre esse setor econômico atualmente, lançando-nos em buscar alternativas que não aquelas derivadas da análise econômica do Direito ou de conteúdo estritamente positivista.

Como bem identificou Harvey (2008), o modelo fordista de produção de alimentos – e a precedente (ou consequente?) regulação pelo Estado – não dá mais conta de orientar o processo de acumulação oriundo de outras formas de expressão da atividade econômica, mormente descentralizada. Mesmo a reedição do RIISPOA muito recentemente não conseguiu enfrentar a questão, pois apenas modernizou as estruturas de 1952, mantendo a mesma racionalidade e o mesmo modelo de como se produzir, circular e comercializar alimentos de origem animal no país.

Essa problemática fica evidente na fala de João Carlos Leite, presidente da APROCAN, quando aborda os transtornos trazidos por esse formato de regulamentação para a produção e comercialização de queijos artesanais de leite cru na Região da Serra da Canastra:

[...] desde 1952, a estratégia oficial do governo no RIISPOA está clara: é valorizar a indústria. E a indústria desenvolveu e fez brilhantemente o papel, Cândido Tostes, todas as escolas de laticínios, níveis de controle pra produção de queijo de leite pasteurizado. Aí quando veio a nossa luta, o que que a gente percebe? Que os fiscais querem que o mesmo nível de controle da indústria seja aplicado à produção artesanal (LEITE, 2018).

Assim, a adoção deste método de regulação da produção de queijos em um regulamento nacional, imposto a todos os produtores de maneira um tanto homogênea e que determina um grau bastante rígido de padronização industrial de seu processo produtivo, projeta-se para o presente uma questão fundamental de nossa soberania alimentar: como conjugar história e cultura alimentares, típicas de diversas regiões brasileiras, com uma forma industrializada de se produzir alimentos?

Nesse sentido, a entrevista feita com Ivair de Oliveira e Lúcia de Oliveira (2018), produtores do “Queijo do Ivair”, revela as dificuldades cotidianas que eles enfrentam por tentar se encaixar sua produção nas regras sanitárias do SISBI-POA, que exige um investimento cada vez maior numa padrozinização de higiene da queijaria – que beira a esterilização – que é praticamente impossível. Seguindo Ivair, “nós não vai ficar jogando dinheiro fora pra ficar ilegal, né?!”. O produtor esclarece:

É diferente [a produção de um grande laticínio da produção artesanal]. Porque a gente produz o queijo do nosso próprio leite, a gente sabe o que que tá saindo da nossa vaca. Um laticínio compra leite de dezenas de fazendas e compra leite bom e ruim, que uma parte dos laticínios trabalha com leite ruim, de má qualidade. Porque os laticínios daqui do arredor só compra os leite que não vai pra Itambé, que não vai pra Mococa, que não passa no teste, os laticínios de Piumhi compra tudo. Nós não vamos comprar um litro de leite do nosso vizinho, porque você não sabe a qualidade, você não tem certeza (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2018).

O RIISPOA não apenas regulou de forma isolada o processo de produção de alimentos de origem animal, mas interferiu e orientou a classificação de seus insumos (os tipos de leite, por exemplo), organizou sua cadeia de produção (fazendas), sua distribuição no território nacional (entrepostos) e para exportação (portos marítimos) e mercado de consumo (armazéns atacadistas e varejistas), estabelecendo nesta cadeia uma verdadeira codificação sanitária e industrial, orientada a lidar com o problema do abastecimento em nível nacional e na homogeneização da produção agrícola voltada à exportação. Este tipo de atuação do Estado é característico do modelo que se estabelece a partir da década de 1930, tomando para si o protagonismo do processo econômico, como já amplamente analisado pela literatura de Direito Econômico sobre o período (COMPARATO, 1978; GRAU, 1981b; BERCOVICI, 2009, 2010).

Frente a essa opção normativa, porém, verificamos que passou a operar uma diferenciação entre as duas formas de produção do queijo enquanto gênero, que estão

claras por suas distinções em escala (tanto da produção quanto da propriedade dos meios de produção), graus de mecanização (ordenha, prensagem da massa e fabrico do queijo) e insumos utilizados (leite pasteurizado *versus* leite cru) – entre outros fatores que merecem ser devidamente explorados em estudos complementares.

Pela nossa percepção após as entrevistas realizadas com atores desta cadeia produtiva e as observações participantes, resta ainda muita imprecisão e emotividade na discussão dos conceitos que cercam o tema.¹¹⁹ De forma geral, dentre os defensores da produção agroartesanal, observamos certo casuísmo discursivo na busca pela caracterização da produção artesanal de queijos: cada região produtora parece querer defender *suas* condições de produção *apesar* de falar do produto artesanal enquanto gênero comum a todos¹²⁰.

É comum observarmos em uma abordagem mais próxima com estes atores tentativas veladas de se descaracterizar os demais como capazes de produzir um queijo “legitimamente” artesanal, o que é compreensível em vista da falta de definição legal minimamente adequada do termo: onde não há nada (definido), cabe tudo. Isso se torna um problema maior na medida em que as disputas em torno do sentido da regulação da produção agroartesanal recaem sobre um setor essencialmente desorganizado do ponto de vista institucional e altamente fragmentado do ponto de vista político.¹²¹ Do outro lado, vemos uma resistência dos órgãos públicos responsáveis pelo controle industrial e sanitário em evitar o que chamariam de *liberalização geral* da produção artesanal sem atenção aos riscos sanitários que, nessa visão, seriam inerentes aos métodos manuais, em propriedades

¹¹⁹ O acompanhamento da questão a partir da mídia deixa claro que estamos diante de uma disputa entre Davi (os produtores de queijo) e Golias (a regulação estatal), o que ficou ainda mais evidente depois da apreensão de produtos de origem animal não inspecionados pelo SIF/SISBI-POA, durante o Rock in Rio de 2017.

¹²⁰ Mesmo entre os produtores da Serra da Canatras, associados à APROCAN, há divergências sobre o que deve ser entendido como artesanal, tema que abordaremos no próximo capítulo.

¹²¹ Entendemos que esta questão associativa das diferentes classes ou regiões de produtores merece ser estudada com mais profundidade, pois o grau de desarticulação que observamos ao longo de nossa pesquisa entre os principais atores deste “movimento” chama bastante a atenção. Ainda que alguns avanços tenham sido feitos, observamos que os produtores de queijo artesanal de diferentes regiões disputam entre si a atenção (do mercado consumidor, da mídia, do poder público etc.) e não se articulam adequadamente (do ponto de vista institucional) com os demais agentes dessa cadeia produtiva, em especial os queijeiros e os comerciantes. Há uma sensação de que o “inimigo” seria o setor industrial, mas a “briga” se dá de fato entre as regiões produtoras, que encontram sérias dificuldades em torno da definição de conceitos que são muito caros às regiões como um todo e que, por isso, impedem um avanço mais orquestrado dos produtores de queijo artesanal enquanto agentes que comungam dos mesmos interesses – tais como a definição do que é artesanal, a busca por financiamento conjunto de pesquisas científicas que atestem os níveis de sanidade e inocuidade do produto, o monitoramento das atividades parlamentares e dos poderes executivos nos Estados e na União, enfim, atividades típicas do movimento associativista de classe, na qual se estruturam os demais atores da cadeia de produtos lácteos, por exemplo.

afastadas do meio urbano e carentes de condições adequadas de higiene no manuseio dos insumos e do alimento.

Enquanto isso, durante a década de 2000, a revisão dos instrumentos de política agrícola foi muito influenciada pela mudança dos parâmetros institucionais das regras de comércio internacional (no âmbito da OMC) e com o projeto de integração regional pelo Mercosul. Buainain (2007) indica que a ação governamental deixou de ser exclusivamente intervencionista e reguladora e passou a se concentrar em outros pilares: criar um ambiente macro favorável e garantir, direta ou indiretamente, condições gerais e básicas para o desenvolvimento setorial, como infraestrutura de transportes, informação de mercado, regulamentação e controle fitossanitários, de qualidade e padronização, desenvolvimento e difusão tecnológicos, treinamento.

Como máxima do subdesenvolvimento, esta mudança do tipo de ação estatal não é fruto da solução dos desafios anteriores e, portanto, da elevação do debate político-institucional a um outro e novo patamar, mas sim resultado da convivência simultânea e essencialmente contraditória da política agrícola e seus instrumentos sobre um setor socioeconômico que deve tanto enfrentar os ‘novos’ desafios colocados pela maior inserção global e regional de sua produção sem que os ‘velhos’ desafios tenham sido superados. Neste sentido, o desafio furtadiano¹²² não deixa de se reproduzir quase que sistemicamente: construir uma política que resolva os problemas de crescimento da produção agropecuária (com vistas ao abastecimento e geração de divisas para balança comercial), bem como estabeleça um padrão de desenvolvimento com equidade (BUAINAIN, 2007, p. 93).

O autor observa que a regulação dos fluxos de oferta e demanda, feita pelo Estado até meados da década de 1980 e que servia como o grande pivô das políticas agrícolas de então, passa a ser feita majoritariamente pelos mercados. Assim, de acordo com esta leitura,

[...] as novas tarefas do governo são, de um lado, promover o desenvolvimento dos mercados, em particular de instituições e operações

¹²² Assim sintetizou Furtado (1992, p. 13): “Na lógica da ordem econômica internacional emergente parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional. O desafio que se coloca à presente geração é, portanto, duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional”.

mercantis inexistentes ou cujo funcionamento ainda é muito restrito, e, de outro, atuar como supervisor geral para evitar a ocorrência de problemas que possam comprometer não apenas os objetivos da política como também o funcionamento normal da economia (BUAINAIN, 2007, p. 93).

Para fazer essa reconstrução do ponto de vista sanitário, recorreremos ao trabalho de Cintrão (2016b), que analisou os conflitos entre ciência e cultura na discussão em torno da legislação mineira que trata da produção do queijo artesanal de leite cru, apontando para os limites existentes no seu viés sanitarista e explicitando o conjunto de forças políticas e econômicas presentes em torno do debate a partir da década de 1980. Este confronto, entre um produto com forte aceitação no gosto popular mineiro e que, segundo um determinado ramo da ciência, seria impróprio ao consumo humano, está no centro de sua análise, indicando para nós um caminho possível em torno das questões de Direito Econômico impostas neste debate: a orientação do processo econômico, a instrumentalidade do Direito ao se criar ou destruir mercados e produtos, a forma como critérios adjacentes ao processo de acumulação são incorporados ou afastados do mercado e as intersecções destas escolhas objetivas da forma específica de se produzir alimento com os comandos gerais da política agrícola existente nos períodos analisados.

Colocando em perguntas: haveria consenso ou intermediação possível entre estas dimensões distintas de produção de alimento quanto ao conjunto de regras aplicáveis? Isto é, o progresso capitalista deve levar necessariamente à destruição de outras formas de organização da produção? Se não, como o Direito se comporta diante deste tensionamento? Seria possível extrair alguma racionalidade ou método adequado para a produção normativa sobre os dois conteúdos (artesanal e industrial)? Seria possível o conhecimento popular que sustentou a produção artesanal de queijos há séculos se imbricar de conteúdo científico/sanitário com vistas à eleição de novos parâmetros que sustentem a sanidade de seu consumo? Ou ainda, os modelos científicos acatados pela legislação poderiam incorporar elementos da tradição e da cultura popular em sua produção normativa? Haveria consenso possível?¹²³

¹²³ Para a autora, parece existir uma clara relação entre “as tentativas de 'legalização' e de mudanças na legislação dos queijos artesanais (...) [e o reforço à] tendências excludentes e concentradoras colocadas pelo modelo de industrialização”. Neste viés, ela pretende enfrentar um pressuposto caro ao Direito e difícil de ser repensado: ao invés de repensar o sistema normativo para incluir os que estariam excluídos do processo de ‘legalização’, ela aponta para escapar da necessidade da legalização do produto como pré-requisito para alavancagem do desenvolvimento local (CINTRÃO, 2016b, p. 12-3).

Assim, a questão central que permanece, que está no núcleo das perguntas acima formuladas, é se e como o ferramental jurídico pode ser utilizado para incorporar as formas de expressão cultural e social que permanecem alijadas do processo econômico, de maneira a garantir não apenas a valorização do produto artesanal e do trabalho das pessoas que a ele se dedicam, mas a preservação de uma expressão da cultura nacional. É para buscar essas respostas que dedicaremos o próximo capítulo.

4. ALTERNATIVAS PARA A REGULAÇÃO DA PRODUÇÃO AGROARTESANAL DE QUEIJO DE LEITE CRU A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS PRODUTORES DA SERRA DA CANASTRA

Neste capítulo, visando a avaliar como o Direito Econômico pode servir de instrumento para enfrentar a contradição do processo de desenvolvimento local, tomaremos como foco de análise nosso estudo de caso, permeado pelas reflexões de autores que são referência na disciplina. Assim, todo o caminho traçado anteriormente nos servirá de alicerce para refletirmos sobre a regulação da produção artesanal de leite cru, que nos moldes atuais, por ter-se estagnado em uma formulação circunscrita a determinado período do passado – como tratamos anteriormente –, necessita ser repensada diante de um mercado crescente e plural para produtos artesanais e da necessidade preservação da tradição envolta na produção agroartesanal, que reconta e é parte da História do Brasil.

Nesse esforço, partimos da ideia de que o estabelecimento de uma política agrária deve ter como definição preliminar os fins que almejamos alcançar com tal política, mais especificamente os “fins *humanos*, bem entendido, porque são naturalmente os homens que contam. É preciso saber de que ‘homens’ se trata” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 27.) Logo, a partir destes pressupostos, buscaremos orientar a avaliação da regulação da produção agroartesanal de queijo de leite cru sempre em termos relativos, considerando circunstâncias que permitam ou indiquem a adoção dessa ou daquela medida, mantendo a clareza de quem serão seus beneficiados, com vistas a extrair o sentido regulatório do texto. Tomamos esse cuidado tanto na análise do quadro histórico e legislativo, como nas proposições que pretendemos firmar para solucionar o impasse no qual está situada a produção agroartesanal de queijos no Brasil atualmente, a partir de nosso recorte da Região da Serra da Canastra.

Dessa maneira, cravamos desde o início qual o “objetivo prático que se procura atingir” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 22), identificando claramente nossa posição política de forma consciente.¹²⁴ Nesse sentido, nosso enfoque voltado à questão da produção

¹²⁴ Da leitura das reflexões do autor sobre a questão agrária brasileira, fica claro que ele considera praticamente impossível discutir qualquer tipo de melhoria dos padrões de existência da população rural vinculada às pequenas propriedades sem antes resolver o problema da enorme concentração fundiária no país, visto que o poder político, econômico e social exercido por esta classe de detentores de terra opera as

agroartesanal de queijo de leite cru, direcionado a equacionar um problema jurídico enfrentado pelos pequenos produtores situados em uma determinada porção do território brasileiro – a Serra da Canastra –, é uma escolha metodológica que visa conseguir, com ajustes, pensar soluções para outras regiões que comungam da mesma problemática, favorecendo o desenvolvimento de uma indústria agrícola verdadeiramente nacional, como exploraremos a diante. Por conseguinte, nosso intuito não é de monetizar o queijo Canastra, mas de usá-lo como ferramenta que estimule o desenvolvimento regional e valorize o trabalho no campo e sua cultura.

Assim, entendemos que é possível refletirmos o papel dos pequenos produtores agroartesanais com pretensões macro, o que nos faz questionar o pressuposto implícito no trabalho de Prado Junior (1979) de que a pequena propriedade possui pouca ou nenhuma função produtiva que não servir como frágil satélite da grande produção agromercantil. Ou seja, que quando atravessamos ciclos de expansão da tradicional economia agrícola brasileira, o reflexo que se tem nos pequenos produtores é de completo estrangulamento, como o autor deixa claro no trecho abaixo:

Nas relações de produção da agropecuária brasileira, as relações de trabalho vigentes na grande exploração rural, e que acabamos de considerar, ocupam posição ímpar e privilegiada. São elas, como já se observou, que dão a natureza e caráter das relações de produção em geral, e do fundamental da estrutura agrária do País. Isso em consequência do papel que desempenha, em nossa economia rural, a grande exploração. Ficam-lhe subordinadas, no sentido de serem por ela direta ou indiretamente condicionadas, todas as demais relações de produção da agropecuária brasileira, e em particular aquelas em que se inclui a pequena propriedade (PRADO JUNIOR, 1979, p. 71).

Parece-nos que Prado Junior conclui que a pequena propriedade rural possuiria pouca ou nenhuma condição de operar funções produtivas relativamente autônomas à grande propriedade rural.¹²⁵ Apesar de concordarmos com as dificuldades políticas e

instituições e suas políticas sempre em função e benefício dela (PRADO JUNIOR, 1979, p. 77), raciocínio e agir político com o qual concordamos. Neste sentido, cf. o trabalho de Paulo Schilling (1959) sobre os efeitos da política pública gaúcha sobre a concentração fundiária e produtiva no trigo no Rio Grande do Sul.

¹²⁵ Valemo-nos do exemplo dado pelo autor: “A marginalidade da pequena propriedade brasileira é particularmente bem ilustrada num caso recente e tanto mais flagrante que diz respeito às zonas coloniais do Rio Grande do Sul, onde em comparação com outras partes do País, a situação dos pequenos proprietários é excepcionalmente privilegiada. Lá por volta de 1948, o governo federal tomou a iniciativa de fomentar intensivamente e promover o incremento da produção de trigo no Rio Grande do Sul, a fim de reduzir os pesados compromissos exteriores do País decorrentes da avultada importação que fazemos do cereal. Ora, desde a vinda em 1875 dos imigrantes italianos que se estabeleceram nas colônias da Serra, numa zona que compreende hoje 14 municípios centralizados em Caxias do Sul, e onde domina a pequena propriedade, existe uma triticultura praticada em pequena escala para consumo doméstico do produtor, mas que apesar de

econômicas trazidas pelo elevadíssimo grau de concentração da propriedade fundiária, e mais recentemente, também da elevadíssima concentração financeira no Brasil, entendemos ser possível construir instrumentos jurídicos, financeiros e institucionais que operem sobre a estrutura da cadeia produtiva do queijo artesanal de leite cru com vistas a modificar sensivelmente as consequências que Prado Junior observou na década de 1960. Este desafio é complementado pelo alto grau de desarticulação política e econômica do setor produtivo dedicado à cadeia do queijo de leite cru, como indicamos brevemente no capítulo anterior.

Em vista disso, é justamente em torno de tal problema que devemos nos debruçar – sem partirmos para um exercício de futurologia, mas cientes de que é a partir da norma jurídica que regula a atividade econômica que se colocam os problemas práticos e objetivos que nos permitirão extrair os sentidos daquela regulação e as consequências trazidas ao mercado regulado. Alinhamo-nos à afirmação de Luis Fernando Massonetto (2016) de que o Direito não pode estar vinculado apenas à eficiência do processo de acumulação, pois existem bens de outra grandeza (como a sustentabilidade, bens culturais, urbanismo etc.) que precisam também estar nele articulados.

Trazendo esta reflexão para os termos propostos aqui, pretendemos refletir sobre como introduzir novos elementos de uma matriz de desenvolvimento sustentável com a dogmática que regula (e regulará) a produção agroartesanal de queijo de leite cru. Nossa baliza será buscar um grau de intervenção possível ou desejado para que tais

cuidada por processos rotineiros e portanto de baixo rendimento, contribuía com cerca da metade da produção gaúcha. Seria pois natural que se aproveitasse essa ocupação tradicional de muitos milhares de famílias de agricultores, levando a elas o incentivo e amparo necessário para que elas pudessem melhorar seus processos de cultura. Obter-se-ia com isso não apenas considerável aumento da produção (como ficou provado com experimentos realizados em Caxias do Sul por iniciativa da Prefeitura Municipal), atingindo-se assim os objetivos principais que se procuravam e que eram o aumento da produção tritícola do Estado, mas ainda se beneficiaria um largo setor da população rural com rendimentos acrescidos. No entretanto, todos os esforços e estímulos oficiais foram para outras zonas do Estado, favorecendo grandes proprietários e pessoas completamente estranhas à cultura (comerciantes, industriais, até mesmo profissionais liberais: médicos, engenheiros, advogados...) que animados pelos grandes lucros em perspectiva, e que de fato se verificaram, entraram neste novo e grande negócio da triticultura que lhes era proporcionado. Os modestos e tradicionais triticultores e pequenos proprietários das colônias, nada receberam, e continuaram como dantes. A discriminação em favor da grande exploração agromercantil é nessa instância flagrante, e dá bem a mostra do caráter dominante da economia agrária brasileira, fundada essencialmente naquele tipo de exploração, e operando sempre em função e benefício dela. É daí que deriva a posição de segundo e apagado plano do pequeno produtor e proprietário. O que faz com que na generalidade dos casos, o seu padrão de vida se distinga muito pouco do do simples trabalhador rural empregado. Equiparam-se assim largamente essas duas categorias da população rural. A situação material de ambas é semelhante; as origens de sua miséria se confundem, em última instância, numa causa comum: a natureza da economia rural brasileira, dominada pela grande exploração agropecuária, e o tipo de estrutura agrária em que essa grande exploração assenta: a concentração da propriedade fundiária” (PRADO JUNIOR, 1979, p. 76-7).

características, e as pessoas que historicamente as portaram, continuem existindo como elementos centrais do processo de acumulação, evitando que sejam expropriadas de sua terra, de sua cultura, para passarem à condição de empregados qualificados de novos produtores rurais.

A ampliação do mercado interno brasileiro, aliado a mudanças tecnológicas e de melhorias pontuais na infraestrutura (condições de transportes e maior acesso aos meios de comunicação, basicamente, sem que isso tenha implicado em mudanças estruturais do nível de vida da população urbana ou rural) acabaram por aproximar uma parcela dos produtores agroartesanais do mercado consumidor dos grandes centros urbanos, alterando assim a realidade econômica dessa ainda reduzida parcela de produtores.

Na Região da Serra da Canastra, isso foi possível principalmente pelo acesso ao crédito cooperativo¹²⁶ (PEREIRA, 1993; CARVALHO; LEITE, 2014) e pela assistência técnica proporcionada pelo SEBRAE e IMA, que permitiram a adequação de um grupo reduzido de queijarias às condições sanitárias exigidas pela legislação federal e estadual que regula a produção de queijos artesanais.¹²⁷

Queremos, com isso, responder juridicamente ao desafio de reestruturar a organização jurídica que regula a produção daquela metade dos produtores rurais que não foram incluídos satisfatoriamente no desenho da atividade agrícola no país – a parcela que se dedica artesanalmente à produção de alimentos que, em quantidade de pessoas, corresponde a parcela superior dos proprietários de latifúndios; e em quantidade de terra,

¹²⁶ O crédito agrícola é disciplina fundamental da política agrícola nacional e merece estudo à parte sobre a influência na promoção tanto da atividade agrícola voltada para a produção agroartesanal de queijos de leite cru como para a discussão em torno da aquisição de propriedades produtivas no meio rural. Em função do recorte escolhido para esta tese, não nos foi possível discutir a dogmática e a função operadas pelos instrumentos de crédito agrícola, pela nossa decisão de focar especificamente na análise criteriosa do problema da regulação sanitária e industrial dos produtos agroartesanais de origem animal, com foco no queijo de leite cru. Cf., neste sentido, De Chiara (1977, 1983), Santiago (1986), Pereira (1993, 2006) Pereira (2006) e Abramovay (2002, 2002).

¹²⁷ No Estado de Minas Gerais, a regulação sanitária da produção agroartesanal de queijos de leite cru começou a ser discutida no início desde século, após pressões em torno das sucessivas apreensões de queijos ocorridas no Estado, que já relatamos anteriormente. Esta pressão esteve presente na Audiência Pública realizada pela ALMG ao final de 2001 para discutir o PL 1.767/2001 sobre queijos artesanais, culminando na edição da Lei Estadual 14.185, de 31 de janeiro de 2002. A Lei sofreu três alterações ao longo de sua vigência (Leis Estaduais 14.581/2003; 19.476/2011; e 19.583/2001) até ser revogada pelo artigo 28 da Lei Estadual 20.549, de 18 de dezembro de 2012, que é o atual diploma legal sobre a matéria. Pelo recorte aqui estabelecido, não descreveremos a estrutura da legislação estadual e seus problemas sanitários, que mereceria estudo apartado e em conjunto com os demais diplomas normativos estaduais que têm sido editados muito recentemente, não permitindo ainda uma clara visão de conjunto. Sobre a legislação mineira e as disputas em torno da regulação da produção queijeira artesanal, cf. Cintrão (2016), Fertile (2003) e Dores e Ferreira (2012).

responde por menos de um quarto de sua ocupação. Na questão do queijo, queremos desenhar os contornos jurídicos de sua produção usando aqui a dupla instrumentalidade do Direito Econômico (COMPARATO, 1978; BERCOVICI, 2009): como instrumento para organizar o processo econômico capitalista de mercado, mas ao mesmo tempo capaz de influenciar, manipular e transformar a economia, vinculando-a a objetivos sociais ou coletivos e incorporando, assim, os conflitos existentes entre política e economia.

A forma e a função desempenhadas pelo Estado na regulação da produção de alimentos de origem animal merecerão nossa atenção por nos permitir compreender, a partir da análise que fizemos da ordem jurídica no capítulo anterior, quais são os elementos centrais da discussão, funcionalizando-a ao federalismo¹²⁸ brasileiro e aos objetivos maiores de nossa política agrícola.

Este cenário de organização da produção agroartesanal de queijo de leite cru tem por pano de fundo a tentativa global de composição de cadeias de valor cada vez mais uniformizadas, a partir de padrões jurídicos que não controlamos e que trazem embutidos um tipo de sociabilidade e de culturas que não se comungam, sem considerável grau de violência, com a cultura nacional.¹²⁹

Para fazermos o percurso do capítulo, utilizamos as entrevistas realizadas para buscar conceituar adequadamente a produção artesanal de queijo de leite cru, por entendermos que parte relevante dos problemas decorrentes de sua regulação decorrem da dificuldade que se tem, hoje, em conceituar e delimitar corretamente este objeto. Tal dificuldade, do nosso ponto de vista, decorre de quatro eixos principais, porém não exaustivos: (i) o insumo leite e sua relação com a produção do queijo; (ii) os métodos

¹²⁸ “Os diferentes centros de poder político não são dotados de hierarquia uns em relação aos outros. Um não é superior ao outro. O que diferencia cada membro da Federação é a atribuição de competências distintas pela Constituição. Outro dado essencial para a caracterização de um regime federal é a qualidade estatal dos entes federados (Estados-membros, Províncias, etc.), a chamada “estatalidade”, qualidade esta que depende da configuração destes entes enquanto centros de poder político autônomo e de sua capacidade de influir na tomada de decisões do Estado como um todo. As tentativas de melhorar a capacidade política e administrativa dos entes federados dizem respeito, portanto, ao núcleo essencial da ideia de federalismo” (BERCOVICI, 2003, p. 146).

¹²⁹ “*The World Bank has made the destruction of subsistence agriculture and the promotion of land commercialization the centerpiece of its ubiquitous structural adjustment programs. In the late 1980s and 1990s, not only has land been fenced off, but “cheap” (i.e., subsidized) imported food from Europe and North America has flooded the now liberalized economies of Africa and Asia (which are not allowed to subsidize their farmers), further displacing women farmers from the local markets. Meanwhile, large tracts of once communal land have been taken over by agribusiness companies and devoted to cultivation for export. Finally, war and famine have terrorized millions into flight from their homelands*” (FEDERICI, 2012, não paginado [e-book]).

possíveis de se produzir queijo; (iii) sua escala de produção; (iv) a definição do posicionamento dos produtos no mercado consumidor, ou, em outras palavras, os elementos que influenciam na formação do preço do produto final.

Nos debates que presenciamos e na mídia especializada¹³⁰, a diferenciação entre queijo industrializado e queijo artesanal ainda alimenta muita discórdia e é regada de grande imprecisão conceitual – permeável aos interesses em jogo, em especial com relação ao posicionamento do emissor em relação à cadeia produtiva (se produtor, comerciante ou consumidor final). Destarte, nosso objetivo, neste capítulo, é entender e buscar categorizar quais são as esferas em que se situam as principais discordâncias, para minimamente organizar os dissensos em torno do tema e apontar caminhos, da perspectiva do Direito Econômico, para lidar com os principais problemas que hoje recaem sobre a produção agroartesanal de leite cru, identificados no capítulo anterior.

É importante lembrar que a seleção da Serra da Canastra como local para realizar nosso estudo de caso pode servir como exemplo às demais regiões produtoras de queijo artesanal ou de leite cru, como já tratamos na justificativa metodológica, mas está longe de servir como modelo uniformizante sobre o tema – o que, inclusive, deslegitimaria toda a nossa construção sobre a especificidade da questão local/regional e suas tradições no trato com o alimento em relação à regulação sanitária e produtiva.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DA SERRA DA CANASTRA E SEU MODO ARTESANAL DE PRODUZIR QUEIJOS

Ao longo dos capítulos, defendemos abertamente o imperativo de se resolver a questão da regulação sanitária dos produtos de origem animal por meio de uma legislação que abarque, necessariamente, a produção agroartesanal do queijo de leite cru. Para tornar

¹³⁰ Mantivemos, ao longo da pesquisa, um acompanhamento semanal dos principais veículos de comunicação de nível nacional e algumas publicações regionais especializadas dedicadas à discussão em torno da regulação da produção artesanal de queijo de leite cru. Nosso objetivo foi duplo com este monitoramento: observar quem eram os principais atores que se posicionavam em defesa ou contra a produção agroartesanal, enquanto gênero e em relação especificamente ao queijo de leite cru, bem como identificar as tentativas de conceituação destes atores. Os principais veículos impressos mapeados foram, por ordem de relevância: Caderno Paladar, do jornal O Estado de São Paulo; reportagens especiais dos jornais Folha de São Paulo, Valor Econômico e O Globo. Como destacamos em nossa introdução, o assunto ganhou destaque na mídia nacional principalmente após a apreensão dos produtos agroartesanaís da Chef Roberta Sudbrack durante o Festival Rock in Rio de 2017, reacendendo as discussões em torno do registro de alimentos produzidos quer em pequena escala (agroartesanaís) quer a partir do queijo de leite cru.

os contornos do problema ainda mais materiais e evidentes, o estudo de caso nos auxiliará a observar os efeitos da legislação sanitária e industrial sobre uma das regiões mais tradicionais na produção artesanal do queijo de leite cru, a Serra da Canastra. Mais especificamente, foram selecionadas a cidade de São Roque de Minas/MG e a Associação de Produtores de Queijo Canastra (APROCAN) para avaliação de tais impactos.

Como dito na introdução do trabalho, minha atuação neste campo caracterizou-se com o passar do tempo em uma observação participante, devido ao envolvimento que tive com as questões da associação e de seus produtores, tanto relacionadas à legislação federal e estadual dedicada à regulação da produção do alimento, quanto relativas a outras questões, como a estrutura associativa, as questões decorrentes da indicação de procedência do Queijo Minas Artesanal, mais especificamente na microrregião da Serra da Canastra. Por esta razão, o relato da observação se confunde, certas vezes, com minha intervenção no campo de estudo, no sentido da formulação do “ser afetado” de Favret-Saada (2005).

Entretanto, visando contextualizar o leitor e dar maior sentido aos nossos argumentos, achamos importante proceder uma caracterização a Região da Serra da Canastra, nosso objeto de estudo.

Formada pelos maciços da Canastra e da Babilônia, a Serra da Canastra abrange cerca de 7.000 km², localizada no extremo Sudoeste do Estado de Minas Gerais, entre o Triângulo Mineiro e o Sul do Estado.

A região responde por parte considerável das nascentes do Estado, tais como o rio São Francisco, o rio da integração nacional, e o rio Araguari, que perpassa o Triângulo Mineiro, desaguando no rio Grande, o qual, por sua vez, vai compor a Bacia Transnacional do Rio Paraná. Visualmente, a Serra possui formato retangular, assemelhado a um baú de couro cru e madeira, utilizado antigamente pelos tropeiros para transportar produtos e pertences nas viagens de maior duração, conhecido como Canastra, de onde tem origem seu nome, conforme ouvimos em muitas conversas com os habitantes de lá.

De acordo com Almeida (2013), a formação dos povoamentos que compõem a região se deu a partir da fixação da população de origem portuguesa, por volta de 1850, que passou a produzir o queijo como forma de armazenar a proteína do leite para consumo posterior, devido às características geográficas da região, cujo relevo a torna de difícil

acesso, além da grande quantidade de cursos d'água. Os povoamentos começaram a se consolidar em distritos e cidades entre o final século XIX até 1980, desenvolvendo atividades voltadas ao garimpo de diamantes; ainda assim, o centro da atividade econômica girava em torno da agropecuária.¹³¹

Paulo Henrique de Matos Almeida (2013) lembra do debate em torno da origem do queijo Canastra, se teria sido derivado do processo da Serra da Estrela, ou do queijo produzido na ilha de Açores. Independentemente disso, a origem das técnicas de produção é portuguesa, tendo sido adaptadas às características físico-geográficas da Serra da Canastra. Ao longo do tempo, a produção de queijo se consolidou como o ponto comum e crucial da identidade cultural da população dos municípios da região; devido a seus aspectos geográficos, a produção agropecuária era caracterizada pela criação extensiva e de subsistência. Raras eram as famílias que não possuíam algum tipo de envolvimento com a produção do queijo, sendo comum a prática de utilizá-lo como moeda de pagamento pelo dia trabalhado, prática que teria perdurado até meados do século XX (ALMEIDA, 2013).

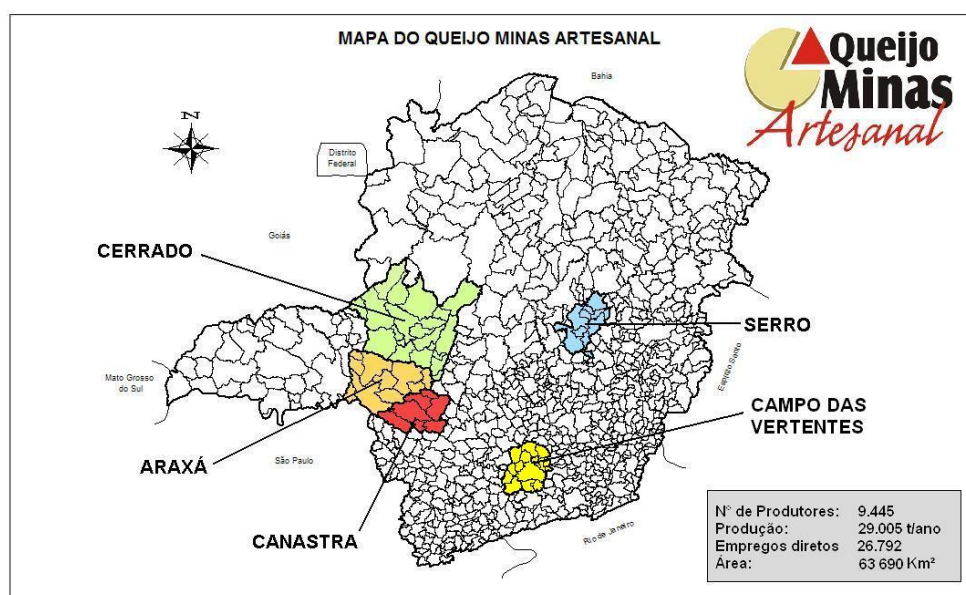
Ao se manterem distantes do processo de acumulação capitalista que forjava a estrutura industrial brasileira na década de 40/50 – que descrevemos em capítulo anterior – e a ela sujeitava a grande produção agrícola, essa camada de pequenos produtores rurais preservou determinados costumes e formas de produzir e manusear alimentos que não se vêem nos núcleos urbanos desde muito, e não se mantêm caso a produção local tenha de se voltar ao abastecimento da bacia leiteira da região.

O cenário que parecia condenar a produção agroartesanal de alimentos sofreu sensível mudança a partir dos anos 1980. Atualmente, vemos na mídia especializada e no

¹³¹ Em entrevista realizada, João Carlos Leite (2018) relata ter registros da produção de queijos em sua família desde cerca de 1850: “Pelo que eu estudei isso [a produção de queijo] é centenária. Meus descendentes portugueses, já com tradição de fazer queijo. O mais oficial é que o meu avô veio de Carrancas, do lado de São João Del Rei, que é no campo das Vertentes, que já era uma região até por incentivo da política pública do próprio Dom João em 1808. A história que a família conta, que levantei, é que ele veio pra casar com uma prima aqui em Capitólio, chegou... Era pra casar com uma prima lá em São João Del Rei, aí naquela época os pais é que arregimentavam o casamento e aí um outro primo dele é que acabou casando com a pretendida dele e ele ficou desgostoso e veio passear aqui em Capitólio, nos parentes da família aqui. Daqui ele ficou sabendo que tinha a Missia Bento Gruvinel, na região das Buracas, que era minha bisavó e ele casou com ela. Ela era muito rica e ele também de família rica (...). Então ele veio e o que os descendentes da família antiga me contaram que quando ele veio não se fazia queijo aqui. E o Saint-Hilaire também não relata a produção de queijo aqui. Ele relata a criação de gado em três fazendas aqui. Pelo que eu levantei, 1850, 1860, por aí. Claro que do outro lado do rio Grande já se fazia queijo porque eles vieram descendo as margens do rio Grande. (...) Aí a história que eu levantei é que eles vieram pra cá, casaram e começou a criar gado e fazia queijo pra consumir, né. (...) então ela [a bisavó] contou que meu avô começou a fazer queijo pra comer. Aí passavam os viajantes, os mascates, comiam o queijo, compravam pouso, porque as fazendas aqui é que davam pouso, né?”

mercado consumidor dos grandes centros a valorização de determinadas expressões de produtos que possuem valores tais como o artesanal, o orgânico, o tradicional, o “da roça” e outros termos que buscam resgatar elementos culturais que escaparam do cotidiano das cidades, tornando-os mercadorias valorizadas justamente por terem permanecido distantes dos métodos industriais de produção de alimentos.

Esse retrato não se restringe à produção dos queijos artesanais, mas pode ser visto em culturas nas quais a pequena produção de alimentos para a subsistência se fixava às margens da grande empresa agrícola. Vejamos pelo mapa das regiões produtoras do Queijo Minas Artesanal (QMA) que todas elas estão, de algum modo, localizadas em torno de grandes cinturões que reúnem as características da grande empresa agrícola, sendo produtoras de café, milho, soja, entre outros.



Mapa do Queijo Minas Artesanal (Fonte: EMATER)

Essa identificação nos é importante para dizer que, de alguma forma, as duas formas de produção de alimentos conviveram e se retroalimentaram enquanto se formava no Brasil as estruturas de uma sociedade capitalista, inseridas na divisão internacional do trabalho e vinculadas à dualidade do modelo de modernização do capitalismo brasileiro. Parte desse processo pode ser observado quando analisamos regiões do interior do Brasil como, por exemplo, ocorre na Serra da Canastra. Ao mesmo tempo em que ali existe uma das regiões que serve de celeiro para a produção agrícola de café e leite, observamos vivos

elementos culturais (danças, comidas, ritmos, construções etc.) que se preservaram, afastados que estão do modo de produção capitalista que organizou boa parte de nossa vida socioeconômica, cultura esta que permanece como “o mais velho personagem da história dos homens” (BRAUDEL, 2009, p. 53).

Mesmo no começo do século XXI, a situação dos produtores não havia se alterado significativamente, visto que o queijo continuou, de certo modo, sendo usado ou como moeda de troca ou adquirido pelos queijeiros¹³² e levado por eles até o Mercado Central de Belo Horizonte ou ao interior de São Paulo e capital, de forma clandestina. Em maio de 2001, o Ministério Público Federal proibiu a produção dos queijos artesanais, para dar resposta a denúncias de contaminação de queijos de leite cru.¹³³ A determinação exigia sua retirada do mercado, a não ser que se enquadrassem nos padrões oficiais estabelecidos pela legislação sanitária vigente, que analisamos no capítulo anterior.

De acordo com o IPHAN (2008), tal proibição configurava ameaça e risco iminentes de extinção de uma prática tradicional de três séculos, motivo pelo qual a população mineira se mobilizou para reagir:

¹³² Vale o registro da figura do comerciante dentro da “organização agrícola caipira” caracterizada por Müller (1980, p. 37–8), cujas semelhanças com a figura do queijeiro tradicional de Minas são enormes: “Atendo-nos à produção e distribuição de excedente, vale a pena frisar que a troca integra as condições de reprodução do caipira, constituindo-se, de fato, em um mecanismo necessário para a composição de sua cesta de consumo. Neste sentido, um comércio muito especial se estabelece entre eles, notadamente entre aqueles em áreas mais atrasadas (Cananéia e Iguape), e o ‘chiboqueiro’, comerciante estabelecido nos povoados. ‘Surge aqui a importância do chiboqueiro, junto a este tipo de agricultor (ribeirinho): as compras deste, na chiboca ou no armazém, não são feitas com o dinheiro de contato, mas à base da troca, isto é, agricultor traz seu arroz, seu feijão, seu milho, e troca por produtos da chiboca. A frequência da chiboca na área que vai de Registro a Iguape se explica pelo tipo de escoamento da produção e não pelo serviço comercial que ela presta aos moradores locais: o serviço comercial decorre do tipo de produção.’ Em Cananéia, onde é mais marcante ainda hoje essa dinâmica econômica, os ribeirinhos acham-se distantes dos mercados maiores – cujo acesso obriga a uma viagem de horas por meio de canoa, lombo de burro ou até mesmo a pé – ‘é impressionante a quantidade de chibocas existentes no povoado (Jairé), para a população tão pequena. Cada quatro casas, uma chiboca.’ O comerciante (chiboqueiro), como ‘financiador’ das atividades caipiras (fornece produtos indispensáveis e não produzidos por eles), é o elo destes com o mercado. Esta função poderia constituir-se em um germe de diferenciação econômica caso desenvolvesse a forma usuária de ‘financiamento’ e, assim, obtivesse alguma riqueza monetária e patrimonial. Mas não é esse o caso, ainda que exproprie a outros caipiras em certo grau. A precariedade dos excedentes é tal, seja em quantidade seja em regularidade, que o próprio chiboqueiro é compelido a fazer uma roça para seu sustento e, ele próprio, vencer parcela de seu excedente.”

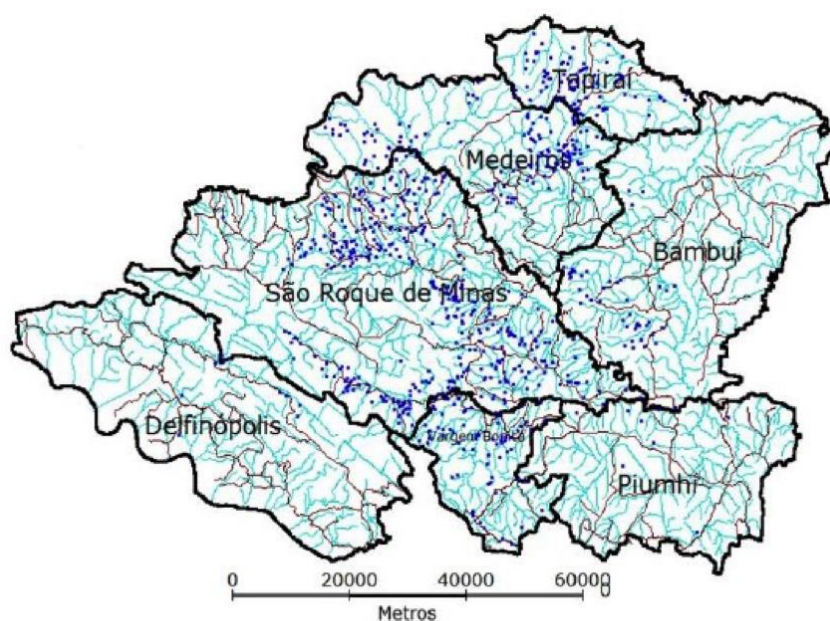
¹³³ A solicitação de proibição teria tido suposta origem em ocorrências de contaminação, sendo as de maior destaque: um surto de nefrite em Nova Serrana, ocorrido em 1998, cuja causa foi atribuída ao consumo de leite cru e seus derivados – queijo fresco, especialmente; e uma pesquisa da Coordenadoria da Vigilância Sanitária, publicada em 1999, com 168 amostras de variedades de Queijo Minas, produzidos a partir do leite cru, adquiridas no Mercado Central de Belo Horizonte, de março de 1995 a março de 1996, cuja maioria (64,9%) apresentava contaminação por coliformes fecais acima do padrão admitido pela legislação sanitária, Portaria MAPA 146 – da qual já tratamos. (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN, 2008)

Produtores de queijo do Serro e de outras regiões queijeiras tradicionais, organizações da sociedade civil, instituições do poder público e da iniciativa privada de Minas Gerais se articularam para defender a continuidade da produção e do consumo do Queijo Minas Artesanal. Esses esforços se voltaram inicialmente para o controle sanitário dos rebanhos, para a implementação de melhores práticas de produção e para o levantamento e sistematização de conhecimentos relativos à produção e segurança alimentar dos queijos de leite cru, construídos no âmbito das universidades e centros de pesquisa de Minas Gerais. Especialmente na década de 1990, diversos pesquisadores e técnicos dessas instituições vinham se dedicando a estudos de identificação das características organolépticas (relativas às propriedades do leite) dos queijos regionais e das condições específicas climatológicas e edáficas (relativas às características (IPHAN, 2008, p. 14-5).

A partir de então, diversas iniciativas foram tomadas para defender o produto artesanal, conforme reconstitui, por exemplo, no filme de Ratton (2011), “O Mineiro e o Queijo”. Já bastante exploradas pela historiografia do queijo (ALMEIDA; FERNANDES, 2004; DÓRIA, 2008; AGRIFERT, 2009; CINTRÃO, 2016a; MATOS, 2016), essas iniciativas culminaram, resumidamente, (i) na aprovação da Lei Estadual 14.185/2002, (ii) na formação de associações de produtores (APROCAN e APROCAME), (iii) no pedido de registro da marca coletiva “Região do Queijo Canastra” junto ao INPI, (iv) no pedido de registro da Indicação Geográfica, na modalidade Indicação de Procedência, da Canastra, também junto ao INPI,¹³⁴ e (v) no processo de tombamento do Modo de Fazer Queijo Minas pelo IPHAN.¹³⁵

¹³⁴ Em entrevista, um dos advogados da APROCAN, Fabrício Welge (2018), explicou brevemente a estratégia da entidade com as iniciativas de proteção da marca coletiva e com a Indicação de Procedência: “A Indicação geográfica designa um produto pelo seu nome geográfico como originário de uma área delimitada quando determinada reputação, qualidade ou características são atribuídas a esta origem geográfica. A indicação geográfica se divide em duas espécies; indicação de procedência e denominação de origem. Em breve síntese, a indicação de procedência exige que o local seja famoso pelo seu produto, na denominação de origem se comprova o vínculo do produto com o meio geográfico, pelos fatores naturais e humanos. Nesse sentido, o nome geográfico Canastra foi reconhecido pelo INPI, como indicação geográfica, na modalidade indicação de procedência, através de processo de registro número IG201002, para o produto queijo feito de leite cru, produzido em uma área delimitada que compreende os municípios de Piumhi, Vargem Bonita, São Roque de Minas, Medeiros, Bambui, Tapirai e Delfinópolis, com uma área total de 7.452 Km², tendo como requerente do pedido a APROCAN, em 13 de março de 2012. A Indicação geográfica Canastra é um direito de todos os produtores que estão estabelecidos na região, associados ou não a APROCAN. No entanto, devem cumprir com o Regulamento de uso da Indicação geográfica, como está devidamente registrado junto ao INPI. Atentamos que o Regulamento de uso da Indicação geográfica Canastra não estabeleceu nenhum critério além da legislação para a produção do queijo feito de leite cru. O Regulamento de uso descreveu o saber fazer do queijo feito de leite cru e implementou normas de controle para garantir a origem do queijo. Ou seja, qualquer produtor de queijo feito de leite cru, tem o direito de usar o nome geográfico Canastra em seus queijos, rótulos ou embalagens, desde que legalizado e submetido ao controle que é realizado pela APROCAN, visto que é a entidade gestora da Indicação geográfica. Apesar do registro junto ao INPI, o processo de controle ainda está sendo implementado pela APROCAN. O controle será feito através de placas

Do ponto de vista socioeconômico, tomando como base recente estudo elaborado pelo SEBRAE de Minas Gerais, em parceria com SICOOB-Saromcreci e APROCAN, em 2014 foi registrada a existência de 793 produtores rurais compreendidos na área da Indicação Geográfica registrada junto ao INPI. O número é significativamente menor em relação ao levantamento anterior (CARVALHO; LEITE, 2014), que indicava a existência de 2000 produtores no início da década de 1990. A distribuição territorial dos produtores pode ser vista no mapa abaixo:



Mapa da distribuição georreferenciada dos produtores de queijo artesanal (pontos).
Fonte: SEBRAE/MG, 2014.

de caseínas com o nome geográfico Canastra e uma numeração para identificar o produtor e lote de produção, garantido a origem e a qualidade do queijo. “REGIÃO DO QUEIJO DA Canastra”, por sua vez, é uma marca coletiva registrada em nome da APROCAN. A marca coletiva é aquela usada para identificar produtos ou serviços provindos de membros de uma determinada entidade. Neste caso, somente os associados podem usar a marca coletiva Região do Queijo da Canastra. A finalidade da APROCAN com a marca coletiva é fortalecer, estabelecer elos e ampliar a proteção da designação Canastra, através do programa Parceiro Guardião. Os produtores de queijos e dos demais associados da APROCAN, desde que cumpram com o Regulamento da marca coletiva, poderão fazer uso da mesma. A marca coletiva Região do Queijo da Canastra tem por objetivo uma função de origem e uma função de produto ingrediente. Como exemplo, lojas especializadas em queijos ou bistrôs, que queiram usar a marca coletiva, para identificar o seu estabelecimento, desde que venda o queijo Canastra, promovendo e protegendo a origem Canastra, devem se associar a APROCAN. Outro exemplo são os produtos derivados, como o pão de queijo. A empresa que fabrica pão de queijo e deseja identificar o seu produto com a marca coletiva em conjunto com a marca própria da empresa, como se fosse uma marca ingrediente, deverá se associar e cumprir com o Regulamento e seus anexos. Assim, todo o produto que possuir a marca Região do Queijo da Canastra tem a garantia que este produto realmente foi produzido com o queijo Canastra. O consumidor ao ver a marca coletiva Região do Queijo da Canastra terá a certeza que aquele estabelecimento ou aquele produto está vinculado, de uma forma ou de outra, a entidade que representa os produtores, no caso, a APROCAN”.

¹³⁵ Pedido de Registro aprovado na 56ª reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, em 15 de maio de 2008. Inscrição no Livro de Registro dos Saberes em 13 de junho de 2008.

O referido estudo destaca que a produção do queijo artesanal é um fator cultural cuja relevância socioeconômica é central para grande parte das famílias rurais do local (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014). Em toda a região é acentuada a presença da agricultura familiar, que pela tradição de produzir queijo tem como consequência o envolvimento na atividade leiteira. Os dados levantados indicam que a região produz cerca de 16.574 kg/dia de QMA Canastra para abastecer os mercados locais, regionais e de outros Estados, como São Paulo. Grande parte dos produtores concentra-se no município de São Roque de Minas (377, ou 48,5% do total), seguido de Medeiros (150 produtores), Tapiraí (106 produtores), Bambuí (71 produtores), Vargem Bonita (69 produtores), Delfinópolis (12 produtores) e Piumhi (8 produtores).

Em relação à área média das propriedades rurais produtoras de queijo Canastra, destacamos que sua grande maioria, 73%, tem extensões de até 100 hectares, sendo que apenas 4% das propriedades situam-se em áreas superiores a 500 hectares. Uma das exigências feitas pela Lei Estadual de Minas Gerais para se produzir QMA Canastra era a realização de cadastro junto ao IMA, mas o estudo SEBRAE/MG, SICOOB-SAROMCREDI e APROCAN (2014) relevou que 80% dos produtores ainda não eram registrados no órgão, o que corresponde a 636 produtores.

Os dados de ocupação da população com o fabrico do queijo em São Roque de Minas dão conta da importância da atividade para o município: de acordo com o IBGE Cidades 2010, São Roque possuía 6.686 habitantes e, destes, 808 estavam ocupados com o queijo artesanal (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014). Outro dado relevante refere-se ao tipo de mão-de-obra utilizado nas propriedades, que indica que 78% das propriedades utilizam a mão-de-obra familiar¹³⁶ e 68% dos produtores possuíam renda abaixo de 3 salários mínimos:

¹³⁶ Buainain (2007, p. 97) faz observação importante sobre este tipo de dedicação à atividade agrícola, criticando o que identifica como percepção predominante com relação ao trabalho das famílias no campo, por acreditar que as atividades desempenhadas no campo passam, cada vez mais, a exigir atividades de gestão do processo de trabalho e de gerenciamento do negócio de exploração familiar, que são exercidas de forma não vinculada ao estabelecimento rural geralmente: “Ambas exigem tempo e *know-how* do produtor para operar com bancos, negociar e acompanhar contratos comerciais, participar das atividades de sua cooperativa e/ou associação, etc. O exercício de tais atividades, cada vez mais indispensável para a viabilidade da agricultura familiar, reduz o tempo para o trabalho agropecuário, criando problemas para os agricultores. Essa situação tem sido contornada, mesmo nos países desenvolvidos, onde a agricultura familiar está bem consolidada, através das inovações tecnológicas e, mais recentemente, da incorporação de trabalho assalariado. (...) Em outras situações, os filhos dos agricultores familiares migram, e a viabilidade do estabelecimento passa a depender da participação do trabalhador assalariado. Em ambos os casos, a gestão continua familiar. A questão é saber se as especificidades e vantagens da agricultura familiar dependem da utilização do trabalho

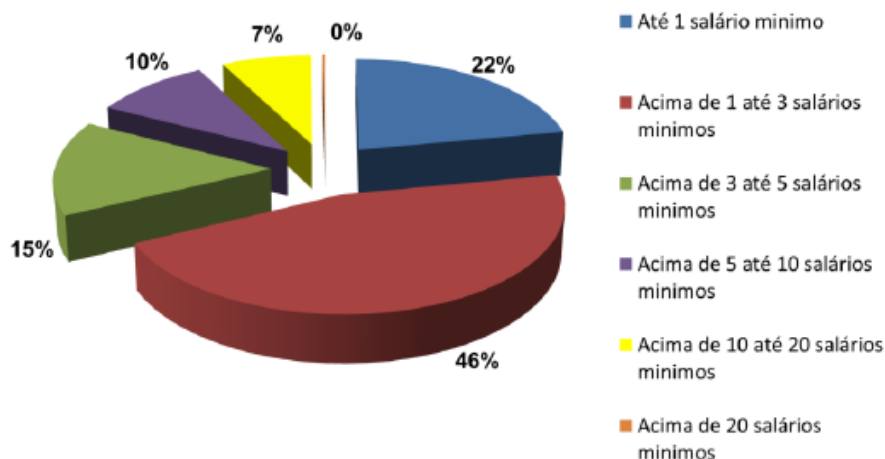


Gráfico com a renda mensal com a produção de queijo.
Fonte: SEBRAE/MG, 2014.

Com relação à produção, a região da Canastra possuía, em 2014, um total de 19.687 vacas em lactação, distribuídas entre os 793 produtores, o que indica a média de 24,8 vacas em lactação por produtor (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014). Sua produção total diária de leite era de 134.461 litros/dia, o que corresponde a uma média de 170 litros de leite diários por produtor, sendo que cada vaca produz cerca de 6,8 litros/dia. A alimentação do rebanho se dá praticamente por meio da pastagem (96%), havendo uma baixa quantidade de semi-confinamento (3,3%).

Considerando algumas das exigências sanitárias da normativa estadual e federal, os dados da pesquisa indicam que, na região, ainda não se disseminou o uso da ordenha mecânica, utilizada por apenas 199 dos produtores identificados (ou 25%). Além disso: o uso de sala de ordenha é alegado por 88% dos produtores; apenas 26,5% possuem curral calçado; 19% praticam as Boas Práticas de Produção do Leite; 62% afirmam possuir ponto de água no curral; 38% realizam teste de mastite nas vacas (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014). Tais números demonstram que grande parte dos produtores não se adequava, no momento da pesquisa, aos requisitos exigidos pela legislação sanitária que narramos anteriormente. Apesar disso, 95,4% dos produtores afirmam fazer sua higiene pessoal; 92,3% fazem a higienização dos equipamentos e 89,9% realizam a higienização diária das instalações – o que denota que há baixa infraestrutura de apoio à produção, mas alto grau de cuidado com a estrutura existente.

da família ou de fatores mais complexos, entre os quais a gestão e os valores e tradição cultural que envolvem esses grupos. Por último, a definição do agricultor familiar principalmente pela utilização da mão-de-obra da família o condena à estagnação.”

A pesquisa constatou, ainda, uma produção diária de 15.912 unidades de queijo Canastra, o que corresponde uma média de 20 unidades por produtor; considerando a produção em quilos, são 16.574 kg de QMA/ dia, correspondendo a 21 kg por produtor (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014). Dividindo a produção entre os municípios, temos que São Roque de Minas responde por 41% da produção da região, seguido por Medeiros, com 21, municípios que respondem, juntos, por 62% da produção diária de queijo da região da Canastra.

A destinação da produção ao mercado ainda se concentra fortemente na figura do queijeiro (cerca de 40%) e no comércio local (30%), o que denota os efeitos da restrição da comercialização a outros Estados, limitando a distribuição do produto para todo o território nacional (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014). Pouco mais da metade dos produtores tinham capacidade de aumentar sua produção (52%), contudo, encontravam-se limitados nesta expansão por conta da indisponibilidade de matéria-prima (leite), seguida da falta de equipamentos.

Vale notar também que o queijo vendido na região é, em sua imensa maioria, fresco ou meia-cura, correspondendo a 96,4% do total (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014), conforme gráfico abaixo:

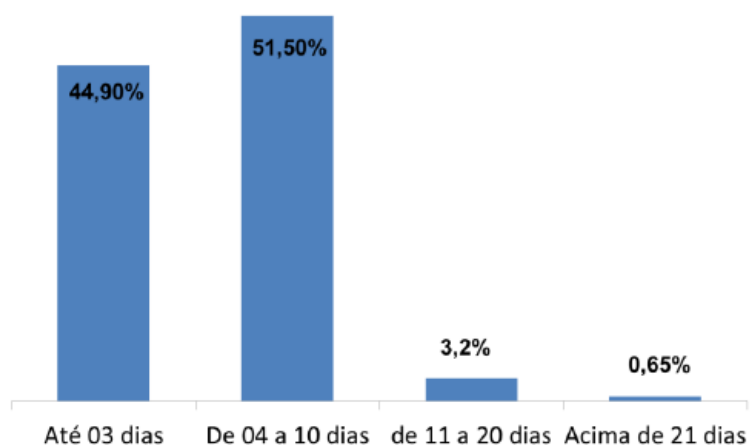


Gráfico indicando tempo de maturação dos produtos
Fonte: SEBRAE/MG, 2014.

No que tange os debates sobre o produto artesanal, vale nota a forma de transmissão do conhecimento da produção do queijo Canastra, visto que 97,6% dos produtores alegam que aprenderam a arte da profissão com familiares (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014).

Em relação às dificuldades enfrentadas pelos produtores no exercício da atividade de produzir queijo de leite cru de modo artesanal, a pesquisa mapeou que os principais itens apontados foram o “baixo preço recebido pelo queijo”, mencionado por 86,5% dos produtores, o “alto custo dos insumos”, citado por 64,4,% deles, e o “alto custo das adequações físicas”, lembrado por 59% – ressalvado, como se pode notar, que cada produtor poderia apontar mais de uma resposta (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014).

A partir deste diagnóstico, o estudo concluiu que o município de São Roque de Minas é o mais importante produtor da região, tanto em função do número de produtores identificados (377), quanto em função da quantidade de queijo produzida (41% do total) (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014). Apesar de o número de produtores parecer reduzido em função do histórico da região, o que primeiro fica evidente é a dificuldade de se realizar a inspeção prévia dos estabelecimentos caso apenas um terço dos produtores decida por comercializar seu queijo para outros Estados, devido aos termos da atual legislação sanitária.

Isso porque estamos pensando apenas em uma microrregião do Estado de Minas Gerais. Considerando que existem cerca de 30.000 famílias identificadas como produtores agroartesanais no Estado, temos dimensão da inadequação da estrutura regulatória ao mercado que ela visa regular previamente à entrada desses produtos no mercado. Assim, seja por uma questão de critérios técnico-sanitários inadequados ao processo produtivo do queijo de leite cru, seja em função da escala do exercício da fiscalização em si, fica evidente a necessidade de revisão do método de regulação da atividade.

No contexto da produção do queijo Canastra em São Roque de Minas, um ator fundamental é a APROCAN, tida como a associação de produtores que é referência na luta pelo queijo artesanal no Brasil. Fundada apenas em 2005, em decorrência da a partir de um já existente grupo de produtores que debatia a criação de uma legislação estadual para garantir a sobrevivência do queijo Canastra, influenciado por um convênio entre governo federal, governo mineiro e o *Institut national de l'origine et de la qualité* (INAO), uma

organização francesa, que se propunha a auxiliar na organização das cadeias produtivas de queijo em Minas Gerais¹³⁷ (ALMEIDA, 2018).

De acordo com os relatos de João Carlos Leite (2018), presidente da associação, e Paulo Henrique de Matos Almeida (2018), gerente de projetos, os produtores só viram de fato a necessidade de se criar a associação após a celeuma em torno da proibição do queijo de leite cru, sendo que a saída encontrada à época foi solicitar o tombamento do Modo Artesanal de Fazer Queijo de Minas, pelo IPHAN (2008) e o registro da Indicação de Procedência e da marca coletiva junto ao INPI

Desde sua criação, dentre os objetivos da APROCAN estão o "desenvolvimento e salvaguarda da indicação geográfica", "representatividade dos produtores em todos os níveis governamentais", "interlocução em termos de uma legislação que seja efetiva", "auxiliar o produtor com informações técnicas e assistência técnica pra que ele pudesse regularizar sua produção", "promoção do turismo e defesa do meio ambiente da Serra da Canastra e divulgação do território da Canastra de uma forma ampla" (ALMEIDA, 2018).

A visão da APROCAN sobre as potencialidades da produção agroartesanal na região pode ser retirada da reflexão de seu presidente sobre os seguintes números:

São Roque tem quatrocentos produtores de queijo, que fazem vinte quilos queijo, por dia, a dez reais, trezentos e sessenta e cinco dias, dá, mais ou menos, cinquenta e oito milhões, por ano de ativo, é a capacidade de geração com o queijo. Hoje, está lá. Pega o projeto, triplico, porque está vendendo a mais de trinta, mas vamos botar trinta, cinquenta e oito, cento e setenta e quatro milhões, os cento e dezesseis milhões é o quê? Lucro líquido, PIB per capita, somada tudo, potencial da economia, isso é a geração de riqueza... (LEITE, 2016).

Guilherme Ferreira (2018), primeiro produtor da Serra da Canastra a ser premiado na França e um dos mais jovens a atuar na APROCAN, ao narrar sua história, que se mistura com a história da associação e de João Leite, conta que sua família fazia queijo há cinco gerações em São Roque de Minas, mas que seu pai acabou rompendo o ciclo, indo estudar em seminário e depois mudando-se para Limeira [SP], cidade onde

¹³⁷ Convênio, firmado entre 2003 e 2004, que viabilizou tombamento do Modo Artesanal de Fazer Queijo de Minas e o registro da Indicação de Procedência (MATOS, 2018).

nasceu. Segundo Guilherme, “o queijo saiu de cena [dentro de sua família], porque até esses tempos atrás queijo não dava grana aqui não”. O que mudou na vida dele foi a APROCAN:

“O Joãozinho [presidente da APROCAN] me pegou pelo braço e falou, ou melhor, abriu minha cabeça: ‘Você tem queijo na sua família, no seu DNA, cara. Seus avós faziam queijo, parou no seu pai. Você tem que resgatar isso aí, precisa de gente nova na associação, gente com cabeça boa’. E na mesma semana ele falou assim: ‘que que você vai fazer depois de amanhã?’ Eu falei, não vou ficar por aqui. [João respondeu:] ‘Não, você vai comigo pra BH numa reunião no Ministério da Agricultura’. E, a hora que eu vi (...) na hora de apresentação, ele tava do meu lado, ele falou assim: ‘fala que você é associado da APROCAN, produtor de queijo. [Eu disse:] ‘Sou Guilherme, veterinário e produtor de queijo’. E aí eu entrei no queijo. Aí eu entrei no queijo e eu já era da APROCAN, tal tal tal. E começou a rolar, né...” (FERREIRA, 2018).

Entre a decisão de se dedicar à produção do queijo artesanal e o sucesso do hoje renomado queijo Capim Canastra, o caminho não foi fácil. Guilherme Ferreira (2018) relata que teve um dia em que o queijeiro [intermediário entre produtor e consumidor] disse que o queijo estava ruim e ofereceu R\$ 5,80 pela peça, o que fez ele tomar a decisão de “jogar na caminhonete” toda a produção e levar para vender em Limeira. “Aí peguei deu certo, na outra semana já peguei de uns primo meu também, comecei a ser queijeiro”, conta ele. O passo seguinte foi vender na internet: “Fui o primeiro cara a vender queijo pelo Mercado Livre” (FERREIRA, 2018).

Isso foi há apenas sete anos. Guilherme Ferreira (2018), consultando outros produtores da região já mais estruturados, como João Leite e Zé Mário, parou de cobrar R\$ 10,00 a peça e passou a vender por R\$ 25,00 na internet. Ele se lembra da época e diz “é a mesma coisa que hoje eu posso cobrar setenta pau” (FERREIRA, 2018), além de ele ter encerrado as vendas pela internet, já que seus compradores ou vão direto para a fazenda ou estão em mercados especializados nas capitais.

Muito da valorização e do renome que ganhou o queijo Canastra nos últimos anos no Brasil deu-se com a medalha de prata conquistada pelo queijo Capim Canastra no *Mondial du Fromage et des Produits Laitiers de Tours*, na França, em 2015¹³⁸. O queijo produzido por Guilherme Ferreira, como ele mesmo relata, saiu do Brasil de maneira ilegal – uma vez que, à época, não possuía CIF – e foi inscrito no concurso:

¹³⁸ Ivair de Oliveira e Lúcia Oliveira (2018) enxergam, inclusive, mudanças para a APROCAN: “Antes da medalha a Associação estava em um nível e depois da medalha o negócio alavancou”. Eles descam ainda que o papel de Guilherme Ferreira de incentivo a outros produtores da região também foi fundamental.

[...] a Débora [Pereira, representante da SertãoBrás] mandou o João Belo, que é um cara que faz afinagem, comprar meu queijo no Mercado Central [de Belo Horizonte]. E ele levou pra França (...) na mala. Ilegal, meu queijo não tinha nem rótulo; não tinha nem SISBE essa época, tinha o IMA, mas não tinha o rótulo. Aí cara, bombou. Do dia pra noite, ela me falou por Whatsapp, num grupo: ‘Ah, então pessoal, um queijo brasileiro ganhou, acho que é do Guilherme’. (...) Meu queijo que era 35 foi pra 50, depois foi pra 60 e hoje tá 70 (FERREIRA, 2018).

Sobre a valorização de seu produto ao longo dos últimos anos, Guilherme completa que acha que é um valor bom para o queijo, pois ele não é um impeditivo para a venda, pois mantém um público específico, ao mesmo tempo em que paga os custos da produção, que não é barata. Segundo ele, essa valorização “deu dignidade pra todo mundo aqui” (FERREIRA, 2018).

A história de Ivair e Lúcia Oliveira (2018), produtores do Queijo do Ivair é também de abandono e retomada da atividade: Lúcia herdou a tradição de fabrico do leite de seu bisavô, mas morava na cidade com as filhas e Ivair, que trabalhava em uma oficina. Em um determinado momento da vida do casal, em meados de 2001, ele, por falta de opção, foi para o sítio do pai começar a fazer o queijo, ficando lá por cinco anos, enquanto Lucia e as filhas moravam na cidade. Posteriormente, com o falecimento do pai da Lucia, do qual herdaram a fazenda em que hoje moram, eles decidiram seguir com a produção de queijo. A APROCAN interferiu na decisão, por meio do Zé Mário, de quem Ivair era próximo, mas em especial a cooperativa de crédito da cidade, que emprestou o dinheiro sem o qual eles não teriam conseguido investir na vida na roça; ademais, os programas do Sebrae foram fundamentais para sua formação e, até mesmo, para garantir que superassem as muitas dificuldades que enfrentaram (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2018).

Antes de avançarmos, é importante caracterizar alguns elementos da formação da culinária brasileira e sua relação com a produção agrícola no Brasil. Essa relação parece-nos relevante justamente em função do queijo (enquanto gênero) não ser um alimento essencial à subsistência do brasileiro, mas sim um elemento de parte de nossa cultura alimentar e produtiva formada a partir do processo migratório e da forma pela qual se ocupou o território nacional. Faremos esse pequeno percurso amparados nas contribuições de Carlos Alberto Dória (2014). O início do século XX também é um marco fundamental para se entender os contornos de formação de uma cozinha brasileira em sua relação com o território:

Após a impregnação de toda a cultura pelas ideias que nasceram da revisão do ser brasileiro, como fez o movimento modernista na primeira metade dos anos 1920, ou mesmo o movimento regionalista e o romance de 1930 no Nordeste. Na mesma época que, por exemplo, se “descobriu” o barroco como estilo arquitetônico, armou-se o discurso sobre a culinária brasileira como fruto do amálgama dos modos de comer dos índios, negros e brancos. Depois, esse modelo de explicação difundiu-se pela cultura, invadindo também a indústria turística, a ponto de, hoje, as pessoas se movimentarem pelo país à cata de cacós dessa cozinha, já que, em vez de integrada, ela se apresenta como um conjunto de cozinhas regionais espalhadas pelas cinco grandes áreas sociopolíticas em que o IBGE dividiu o Brasil (DÓRIA, 2014, p. 19).

Essa característica, embora organize à sua maneira parte do turismo gastronômico pelo país, não serve à Dória para explicar a “geografia dos ingredientes”, resultado do enraizamento em nossa megabiodiversidade e forma fluida como se formou nosso povo, cujo enredo foi reconstruído pelo autor de outro modo:

Assim, enquanto a indústria do turismo nos diz que o típico do Rio Grande do Sul é o churrasco, nós dizemos que o churrasco é um hábito nacional generalizado – pouco importando sua origem primeira –, graças à história do Brasil pastoril, não sendo privilégio dos gaúchos. Típico do Rio Grande do Sul – no sentido da dominância – é o amargo do mate, que, por sua vez, o liga ao Paraná, ao Mato Grosso, ao Uruguai e à Argentina – países que partilham um mesmo substrato étnico, derivado da forte presença guarani na região. E, quando falamos dos guaranis, como se verá, não estamos nos referindo aos índios em geral, mas a uma cultura cujas singularidades alimentares foram fundamentais para a conquista bandeirante dos sertões distantes da costa.” (DÓRIA, 2014, p. 19-20).

O objetivo de Dória (2014) é afastar a ideia de que nossos pratos nacionais se fixaram ao aplicar ingredientes nativos às receitas seculares, ou mesmo pela assimilação de ‘receitas’ indígenas e africanas a técnicas e ingredientes trazidos pelos portugueses. Concordamos com o autor quando ele classifica como simplista essa abordagem, de uma “miscigenação culinária, ou mistura entre ingredientes e técnicas de diferentes procedências, que se materializaria num cardápio partilhado pelos brasileiros” (DÓRIA, 2014, p. 23).

Assim, pretendemos entender o papel da produção e consumo do queijo numa realidade um pouco mais complexa, desvinculado de seu enfoque tão-somente étnico ou regionalista “que responsabiliza índios, negros e portugueses de vários rincões do país pelo que comemos ou deveríamos comer para nos sentirmos brasileiros” (DÓRIA, 2014, p. 23). Pretendemos, com isso, demarcar a problemática oriunda das premissas com as quais, *a priori*, organizamos o debate sobre a produção agroartesanal de queijo por meio de recortes

regionais, mais especificamente vinculados a cada Estado. Dória (2014) critica a abordagem regionalista indicando que essa divisão sociopolítica da culinária brasileira só serviria à indústria do turismo, que redesenhou o território nacional segundo a tipicidade de ingredientes ou produtos. A proposta do autor, baseado principalmente nas reflexões de Câmara Cascudo, é compor novo mapa, em que as regiões do IBGE, como continuidades territoriais artificiais, são substituídas por manchas culinárias descontínuas, mais úteis ao conhecimento de nossa diversidade alimentar:

(...) Assim, é a riqueza de ingredientes de cada uma das regiões que deve constituir o objeto de estudo de quantos se preocupem em traçar um quadro atual de nossa culinária ou em propor outros recortes pertinentes na abordagem dos hábitos alimentares ou do gosto.” (pp. 94-5).

Atualmente, é nesse sentido que temos observado o desenvolvimento da geografia do queijo. Da mesma forma que orienta o turismo regional, a divisão do país em microrregiões produtoras continua influenciando o mapa regulatório-sanitário da alimentação no país e a forma pela qual o Estado reconhece esses produtos – tal qual o Queijo Minas Artesanal produzido na Serra da Canastra.

4.2 UMA READEQUAÇÃO DOS MEIOS AOS (NOVOS) FINS DA POLÍTICA AGRÍCOLA: O CONTROLE SANITÁRIO DO MODO ARTESANAL DE PRODUÇÃO DO QUEIJO

Ao analisarmos a cadeia de produção e comercialização do queijo artesanal de leite cru brasileiro, nesta tese, iniciamos por identificar quais são seus atores e como eles se beneficiam dos ganhos que têm sido experimentados com a valorização de determinados produtos junto aos mercados dos grandes centros. Entretanto, essa ainda não é a realidade da grande maioria, que permanece dependente de atravessadores e queijeiros e cujo produto é desvalorizado pelo rótulo da ilegalidade, conforme apresentado no item anterior.

Temos a preocupação de não repetir na regulação do queijo artesanal o processo desastroso narrado por Caio Prado Junior (1979) que ocorreu com os tricultores do sul do País na década de 1940, que, orientados por uma produção que poderia se modernizar e se beneficiar, de certa forma, do progresso técnico e do acesso a mercado, os

verdadeiros beneficiados com a intervenção estatal foram atores alheios à forma tradicional com a qual aquela produção se manteve desde sua introdução em 1875.

Com o queijo artesanal, aqui analisado a partir da regulação da produção de queijo de leite cru, estamos diante de problemas semelhantes: na década de 1990, eram 2000 produtores identificados na região da Serra da Canastra, enquanto o último mapeamento indicou 793. Destes, menos de 10 estão atualmente regularizados para vender queijo para fora do Estado de Minas Gerais, a partir do SISBI-POA.

Essa questão pode ser identificada como a dificuldade de se beneficiar diretamente da agregação de valor à produção agroartesanal por conta de elementos atualmente valorizados pelo mercado consumidor de alimentos de origem animal, tais como a pequena escala, o fazer artesanal, a história e origem do produto, o fator orgânico etc. Ou seja, fatores que extrapolam a forma sobre a qual historicamente se produziu alimentos de origem animal no Brasil até muito recentemente, orientados ao abastecimento das grandes cidades – produtos baratos, com riscos sanitários controlados (ou controláveis), que pudessem ser consumidos pela ampla massa de trabalhadores urbanos.

A agregação de valor à produção do queijo artesanal de leite cru se dá por dois processos paralelos: o reconhecimento de seu valor cultural, comumente atrelado às características regionais, culturais ou organolépticas do produto, de um lado; e a capacidade de acessar mercados de maior renda, que possuem capital suficiente para remunerar monetariamente aquele produto e sua cadeia de valor, de outro.

Como vimos, a legislação que regula a produção de queijo de leite cru no Brasil possui vícios de origem que a impedem de, atualmente, responder satisfatoriamente às características produtivas da infinidade de queijos artesanais produzidos em território brasileiro, cujo processo de fabricação é bastante diferente daquele regulado pelo RIISPOA e Secretarias Estaduais. Como agravante, ela gera insegurança jurídica para toda a cadeia, o que desestimula, em especial, o produtor agroartesanal.

Para Paulo Henrique de Matos Almeida (2018), a regulação como está traz gera desconforto e medo entre os produtores, pois a lei não está clara o suficiente quanto aos padrões sanitários, deixando espaço para interpretação, em especial, dos fiscais. O problema, então, é de que a fiscalização se torna “bipolar”, porque nunca se sabe se o órgão será um incentivador da produção ou se irá “travar tudo”, gerando consequências

ruins para as famílias que dependem do fabrico do queijo, que ficam “nesse fogo cruzado” (ALMEIDA, 2018).

O produtor ressalta que “a gente não quer o ilegal (...) a gente não quer regularizar o ilegal. Agora, a gente quer, quem quer produzir direito, não seja penalizado, igual estava acontecendo” (ALMEIDA, 2016). Nesse sentido, porém, ele destaca a rigidez das normas de controle sanitário, que “ao invés de fomentar as pessoas a se regularizarem, parecem tentar coibir a cadeia produtiva como um todo”, nos seguintes termos:

A estrutura que os produtores, hoje, utilizam pra sua produção, seja pra âmbito estadual, seja pra âmbito federal, em termos de SISBI, ela é muito mais restrita do que por exemplo os produtores franceses utilizam. Entretanto, e aí é o grande aspecto hilário – rir pra não chorar –, é que o nível de análise exigido dos nossos produtores que tem uma estrutura qualitativamente muito melhor que a maioria das estruturas francesas artesanais, é um nível que chega a ser 100 vezes mais rígido em termos de análises do que é utilizado na França. Então quer dizer, o produtor aqui investe mais, ele tem controle até um pouco maior da sua produção, o regularizado, só que ele tem que atender parâmetros que são quase de indústria. Então por exemplo, existem pesquisas que mostram que é só um determinado gênero de coliforme é prejudicial [à saúde], mas existem quatro. Aqui, são analisados os quatro, na verdade. Se aparecer qualquer um é problema, sendo que na França é só se aparecer aquele em específico (ALMEIDA, 2018).

Guilherme Ferreira (2018) concorda que as normas fazem o controle sanitário de modo inverso, criticando o fato de que, ao invés de examinarem o produto final, elas interferem de forma muito incisiva na maneira como se produz o alimento. Dentre as exigências que ele classifica como descabidas está a necessidade de verificar “se o globo de luz está limpo”, questionando “o que isso vai influenciar no meu produto final?” (FERREIRA, 2018). Ele acredita que os órgãos técnicos do IMA, do MAPA, deveriam focar na instrução dos produtores, não apenas na fiscalização.

Ivair de Oliveira complementa as críticas ao modo de fiscalizar o produtor agroartesanal hoje existente, demonstrando justamente a questão da insegurança jurídica trazida pelo fato de a regulamentação não ser clara e, ao mesmo tempo, rígida demais:

Os fiscais que nos fiscalizam, por exemplo, nos fiscalizam de um jeito e outros, por serem produtores de poder aquisitivo enorme, [de um jeito] totalmente diferente. Exemplo: nós temos um queijo com fungos, nós não temos nem o cadastramento final no IMA, em parte por causa disso, e tem produtores com SISBI com queijo com fungo idêntico ao nosso. Isso

às vezes nos aborrece, é triste. Você ser tratado assim. Porque teria que ter essa igualdade, se as leis são iguais (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2018).

Na mesma linha, João Carlos Leite (2018) entende que o sanitarismo brasileiro tem um cunho de assepsia e, pior, que “tudo que está nos parâmetros sanitários no Brasil é achismo”. Como exemplo, ele fala do controle do *Staphylococcus aureus* na Europa, que é de 100 mil por mililitro de leite, enquanto no Brasil é de mil. Ademais, essa bactéria, segundo ele, é um indicador, não uma condenação de que o queijo está contaminado. Assim, para o presidente da APROCAN, “falta pesquisa”, o que faz o produtor viver em um eterno questionamento, ao mesmo tempo em que o sanitarista, impondo seus padrões e regras de produção de forma “ditatorial” e passando a mensagem de que “o queijo de leite cru é de alto risco ao consumo humano” (LEITE, 2018).

Por outro lado, o sanitarismo se confronta com o empirismo do produtor que viu gerações da sua família comer aquele alimento sem nunca ter tido problemas. Por esse motivo, uma das preocupações da associação é de “atuar na quebra da visão sanitarista”, que do modo como é posta hoje se contrapõe ao conhecimento tradicional (LEITE, 2018). O problema de fazer esse combate, segundo João, é que ele impacta nas leis: “Quem é que faz as leis? Quem tem o poder e o conhecimento, entre aspas. Quem tem o poder e o conhecimento hoje? O Estado. Então imagina que nós estamos lutando contra o Estado” (LEITE, 2018).

Dentre as soluções aventadas solucionar a questão posta acima, a autorregulação das regiões produtoras tem grande apoio dentre os produtores, em específico na APROCAN, considerando que, talvez, o Estado federativo não seja o suficiente para conseguir esmiuçar as necessidades de cada local, de cada produto agroartesanal, já que são muito distintos. Ademais, outra dificuldade deriva do fato de que cada região acha o seu jeito de definir o que é artesanal ou não, conforme nos conta o gerente de projetos da APROCAN:

Eu estava levantando as condições, ou as caracterizações de cada região produtora (...). Primeiro, em Minas, só, já é loucura ... por exemplo, nós aqui, a gente trabalha ... médio produtor vai trabalhar com duzentos e quarenta litros de leite-dia. Isso é a média, e isso é considerado pequeno, isso tem produtor que ainda considera isso muito. (...) O Serro, sei lá, trezentos e tanto, a quinhentos litros, é a mediana, mesmo assim, tem um produtor que é menos e tal ... Alto Paranaíba, que é aqui do lado, no Triângulo, sabe quanto que é o pequeno lá? Dois a quatro mil ... isso em Minas! (ALMEIDA, 2016).

Esse descritivo mostra que o problema vai ainda mais além, por conta da dificuldade, como o próprio Paulo completa, de que a definição legal para “artesanal”, devendo ser um padrão para todo o território nacional, não engesse as formas de produzir do Rio Grande do Sul, tal como as de Minas Gerais, as do Goiás e de outras regiões do país. (ALMEIDA, 2016). Aliás, dentre os próprios produtores da APROCAN, circunscritos à região da Serra da Canastra, como adiantamos, não há consenso no que define – ou deveria definir – sua produção como artesanal.

Para Guilherme Ferreira (2018), por exemplo, o uso do termo “artesanal” para caracterizar o queijo Canastra está correto, “porque é uma arte mesmo”. Na sua visão, para que se qualifique o queijo artesanal da Serra da Canastra, o produtor precisa: priorizar o leite próprio, ou no máximo comprar leite que ele conheça a procedência – a preço justo –, sem ser de laticínio; utilizar o leite cru; usar as mãos para trabalhar a massa do queijo; e maturar o queijo, processo que cria uma “relação com o queijo”, pois exige que todos os dias a pessoa tenha contato com a peça de queijo (FERREIRA, 2018).

Para Lucia Oliveira, a maior diferença do produto artesanal é ser “natural”, “sem conversantes”, e carregar consigo a tradição de “como gente aprendeu a fazer um tempo atrás, como a mãe aprendeu a fazer, como a avó fazia”, com qualidade (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2018). Ivair completa dizendo que o queijo artesanal “é um produto vivo”, um produto “que vem dos animais e é feito com cuidado”, o que o diferencia do industrializado (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2018).

Já para Paulo Henrique Matos Almeida (2018):

[...] o entendimento do Estado brasileiro é que artesanal é sinônimo de tosco. Ou seja, artesanal tem que ser o com menor interferência tecnológica possível. Eu discordo. Eu acho que o artesanal é mais a característica sensorial final do produto. É uma percepção que o pessoal tem muito na Europa. Eles focam no produto, não no processo. E eu acho que a gente, o estado ele tende a não sei se também por essas influências, tende a: não, o artesanal tem que ser o mais precário entre aspas possível. Não necessariamente. Eu acho que pode sim agregar técnicas, desde que não descaracterize o produto, sobretudo os produtos com indicação geográfica, porque aí isso, você tem inclusive cristalizado qual que é a forma de produção. Se for patrimônio material então piorou, entre aspas, porque aí você tem o passo a passo certíssimo que tem que ser feito. Agora, o artesanal, na minha concepção, ele vem da escala de produção (...) Existem queijos ótimos de leite cru, assim como existem artesanais pasteurizados. A questão principal acho que vem da escala de produção.

Se a pessoa consegue se enquadrar ou ser vista enquanto um artesão, quanto proprietário entre aspas de um ofício, que ele criou, adaptou os conhecimentos específicos pra uma produção que não é grande, mas que preza pela qualidade, por mim tranquilo. Então acho que a gente tem que pensar muito na análise do produto final, e não pura e simplesmente a parte processual.”

Já João Carlos Leite (2018), acha que a nomenclatura “artesanal”, adotada oficialmente pela APROCAN, está errada. Ele explica que “artesanal é de arte”, ou seja, aquilo que é feito com as mãos, de modo que o queijo “pode ser feito de leite cru ou de leite pasteurizado e ser feito à mão”, “ou você pode ter larga escala artesanal-industrial ou você pode ter baixa escala artesanal-industrial”, o que abre brecha para que a indústria se aproveite da nomenclatura¹³⁹. Por isso, ele conclui que “a definição tinha que ser: leites naturais, íntegros, leite da própria fazenda” (LEITE, 2018).

Indo além dos limites postos pelo debate sobre o controle do modo artesanal de produção do queijo e de seus limites terminológicos na esfera legal, a pergunta que entendemos como orientadora deste percurso já foi colocada, em outras circunstâncias, pelo pensamento econômico estruturalista brasileiro: com uma suposta regularização da produção agroartesanal de queijo em outros moldes, que viabilize sua comercialização em todo território nacional em níveis satisfatórios, quem se apropriará deste excedente? Que se criará mercado, temos poucas dúvidas. A questão que resta é saber quem se ocupará dele.

Colocando em termos claros, os atuais 793 produtores que continuam produzindo ‘irregularmente’ o queijo Canastra (SEBRAE/MG; SICOOB-SAROMCREDI; APROCAN, 2014) terão condições de se beneficiar da regulação e, a partir dela, aumentar seu padrão de vida, ou se tornarão futuros empregados daqueles que detêm capital e se organizam para produzir queijo artesanal de leite cru nos termos da futura, e ainda hipotética, nova legislação?

Vale lembrar que tratamos de um setor que ficou por mais de um século e meio fora do processo mercantil, margeando a economia de mercado, vivendo da troca e da

¹³⁹ Exemplo bastante recente da acirrada disputa em torno da nomenclatura, que ocorreu na França, envolve o queijo *camembert*. A celeuma se deu após um acordo, sob a égide do *Institut national de l'origine et de la qualité*, firmado em fevereiro de 2018, em que passou a ser autorizado que queijos feitos de leite pasteurizado recebessem a denominação “*camembert* da Normandia”, desde que fabricados naquela região. A polêmica ganhou espaço na mídia devido à publicação, no jornal *Libération*, de uma carta aberta da *Association Fromages de Terroirs*, assinada por famosos chefs e especialistas em maturação de queijos, na qual as novas regras são chamadas de uma vergonha, pois fariam com que o *camembert* se tornasse “matéria morta”. A carta é encerrada com “Liberté, égalité, Camembert!”. Cf. PETIER, 2018 e RICHELLE, 2018.

preservação de determinados métodos de se produzir alimento, e estamos colocando este setor, e essas pessoas, diretamente em contato com o mercado consumidor, mediados aqui e ali pelo novo comerciante de queijo (que agregou valor ao seu produto justamente em razão dos bens culturais que ele carrega) ou diretamente pelo turismo. Isso nos coloca alguns problemas.

Primeiro, não podemos achar que, por conta dessas características, deveríamos manter afastados da esfera da circulação do capital aqueles produtores, como relíquias de um tempo que não volta mais. Isso não implicaria em sua preservação por si só, em absoluto: se não for inserido adequadamente no processo econômico, ele continuará ocupando espacialmente uma terra, que se valoriza (e, por consequência, sofrerá pressão para dela sair). O tempo é um fator que costuma não cooperar com este tipo de patrimônio imaterial no território brasileiro. O produtor agroartesanal de queijo de leite cru, caso não seja adequadamente inserido no processo econômico, sofrerá as mesmas pressões que sofreu o camponês que servia de mão-de-obra ao grande latifúndio que se mecanizou ao longo do último quartel do século XX.

Abromovay e Veiga (1998, p. 7) relacionam outros problemas de representatividade na seleção das regiões ao fato de que, em geral, as políticas públicas agrícolas começam pelas áreas em que “os agricultores familiares estão menos preparados para participar desse tipo de iniciativa”. Ademais, segundo os autores, esse tipo de seleção pode produzir planos que desvirtuam os objetivos do programa, justamente por ficarem quase inteiramente dependentes da capacidade e da sensibilidade dos técnicos envolvidos em sua elaboração”, concluindo que

a preocupação em escolher os municípios que apresentassem os mais significativos índices de pobreza rural foi muito mais importante que a preocupação em atingir com precisão o segmento de agricultores familiares que poderiam reagir com mais desenvoltura aos estímulos oferecidos por esta linha de ação do programa (ABRAMOVAY; VEIGA, 1998, p. 8)

Não vemos como alternativa olhar no retrovisor em busca de formas anacrônicas de preservação daquele imaginário, por vezes romântico, da produção agroartesanal, da mesma forma que não vemos sentido em modernizar esta atividade e dela fazer a nova epopeia da classe média dos grandes centros urbanos – cansada de se ver espremida pela forma como seu trabalho é explorado na atual fase da acumulação do

capital financeiro. É necessário, portanto, buscar um modo de inserir estes produtores como elemento central do complexo agroindustrial nacional.¹⁴⁰

As saídas para este produtor, que a priori identificamos, podem ser esquematizadas, para os fins previstos neste estudo, em três alternativas: (i) tornar-se fornecedor de matéria-prima de determinadas bacias leiteiras ou de derivados de leite; (ii) sair da terra e migrar para a cidade para viver como assalariado (em condições cada vez mais precárias); ou (iii) organizar-se para produzir queijo a partir de técnicas tradicionais que respondem pelo conceito de “artesanal”. Pois bem, aqui iremos explorar os passos a serem dados visando a esta última alternativa, de modo a compreender e funcionalizar o Direito e a norma jurídica para que se possa extrair valores outros que tão apenas a acumulação capitalista.

Neste processo, presume-se que, ao final, assistiremos a uma migração, para o campo, de parte da burguesia metropolitana que verá no queijo a oportunidade de empreender. Por ter mais condições de acesso à informação, menor resistência à mudança e facilidade de acesso e adaptação ao mercado consumidor, há um considerável risco de que ela tome o lugar que estava reservado ao produtor tradicional – apegado a outros valores que não nos cabe aqui julgar. Neste processo, devemos ter cuidado com a observação feita por Buainain (2007, p. 98-9):

A experiência recente tem demonstrado que o processo de descentralização sem os necessários mecanismos de acompanhamento e controle não assegura nem a participação efetiva da comunidade nem a sinergia e a organicidade das ações. A descentralização sem controle dispersa as ações e introduz fortes distorções na implementação da política, resultando em baixa eficácia.

Daí a necessidade de falarmos em readequar os meios aos (novos) fins da política agrícola, que passa pelo controle sanitário do modo de produção do queijo e abre espaço para que seja debatida uma agenda política de regulamentação dessa produção, levando em conta todos os fatores e os riscos apontados, mas que consiga dar novos passos. Outrossim, essa readequação precisa ter como horizonte a estruturação de uma indústria agrícola verdadeiramente nacional, que tenha na produção agroartesanal um paradigma desse modo brasileiro de fazer e comer. Esses são os pontos que estarão em

¹⁴⁰ Sobre o conceito de Complexo Agroindustrial, cf. o histórico elaborado por Belik (2007, p. 142–155).

nossa mente ao analisarmos, no item seguinte, a agenda legislativa e a regulação sanitária que incide sobre essa temática.

4.3 AGENDA LEGISLATIVA E REGULAÇÃO SANITÁRIA DA PRODUÇÃO ARTESANAL DO QUEIJO

O panorama apresentado pelo estudo de caso nos permitiu conectar a parte da discussão teórica que apresentamos nos dois primeiros capítulos com aspectos da vida dos produtores da Canastra, identificando as suas principais demandas com relação à regulação sanitária do produto. Assim, foi possível debater mais a fundo as limitações que o atual modelo de controle sanitário da produção de alimentos de origem animal coloca sobre esta parte de nossa cadeia de produção agroartesanal.

Esse cenário também nos permite garantir materialidade para posicionar as demandas dos pequenos produtores face à regulação, bem como pensar as mudanças legislativas que estão atualmente sendo debatidas na esfera federal, possibilitando, inclusive, uma abertura para outros passos que podem ser dados para além das demandas já mapeadas, por meio das pistas dadas pela reflexão a partir do Direito Econômico e da problematização das desigualdades regionais sob as lentes do desafio furtadiano, ao longo de toda a tese.

O primeiro ponto sobre uma reestruturação da legislação envolve, do nosso ponto de vista, transferir aos Estados tanto a competência pela edição de normas sanitárias aplicáveis aos produtos de origem animal produzidos pelas agroindústrias de pequeno porte, como a execução da inspeção. A primeira tentativa neste sentido foi realizada com a edição do SUASA e a criação do SISBI-POA, que transferiu a execução da inspeção.

No entanto, apesar de descentralizarem a atividade de fiscalização e inspeção sanitária, a competência para a edição da norma continuou vinculada ao DIPOA e seus órgãos, como a DAS, caudatárias de uma estrutura institucional já datada e marcada pelo higienismo na produção de alimentos em escala industrial que, ainda que sofra alterações sensíveis na edição de uma nova norma adaptada à realidade da pequena produção, deverá

enfrentar grande resistência dos quadros técnicos – como já ocorreu recentemente.¹⁴¹ O Secretário de Defesa Agropecuária explorou algumas dessas limitações desse modelo:

O SUASA propôs um modelo ideal, mas é difícil de você praticá-lo. Então existe uma questão técnica que precisa ser perseguida de alinhamento técnico. E existe um componente político também, que a gente tá tentando neutralizar aqui, né, agora com essa gestão. Porque assim, enquanto você persegue ao máximo um alinhamento institucional da equivalência no processo, você retarda a possibilidade de acesso. Então é o objetivo da política pública (RANGEL, 2018).

Em que pese a existência do RTIQ como instrumento de padronização e adaptação de determinados tipos de produção queijeira, entendemos que este sistema e sua regulação pela União não conseguem dar conta das especificidades da produção regional ou local de queijos artesanais de leite cru produzidos no território nacional.

Outro ponto que merece alteração diz respeito à possibilidade de os Estados celebrarem convênios com associações ou cooperativas de produtores, com vistas a descentralizar a inspeção ou garantir a autorregulação de determinados processos produtivos que sejam controlados por Indicações de Procedência. Assim, seria alterada a forma de controle de risco sanitário para padrões que sejam mais adequados às características de escala produtiva e dispersão territorial de uma cadeia, como os queijos artesanais de leite cru.

Consideradas as questões relacionadas à competência e à estrutura de controle e inspeção dos estabelecimentos e seus produtos, há de ser abordada a própria estrutura de controle sanitário a ser aplicado nas propriedades agroartesanais dedicadas ao fabrico do queijo de leite cru. Vimos aqui que existem dois processos já tradicionais de controle da inocuidade e sanidade do queijo: a pasteurização, amplamente conhecida, e a maturação. A maturação pode ser adequadamente usada, em combinação com outros fatores de controle de riscos, como método a garantir a inocuidade do alimento.

Juntamente a este processo, entendemos ser necessário o respeito às seguintes regras, que já foram objeto de convênio técnico entre a APROCAN e a AGRIFERT, associação francesa que reúne produtores de queijo de leite cru: (i) controle da potabilidade da água; (ii) controle da sanidade do rebanho; (iii) controle do leite; (iv) utilização de Boas

¹⁴¹ Cf. PEREIRA, 2017 e BATISTA, 2018.

Práticas de Fabricação Artesanal; e (v) rastreabilidade do produto final em toda a cadeia de consumo.

A estrutura proposta não foca no controle do processo produtivo do queijo. Este controle deve ser, no nosso entendimento, realizado por outras formas jurídicas mais afeitas ao respeito à tradição da produção queijeira de cada região e às características do fazer artesanal. Em um país com as dimensões territoriais como o Brasil e com a multiplicidade de expressões culturais no manejo, cultivo e produção do alimento de origem animal, cremos ser possível que tal controle do processo produtivo se dê tanto pelas associações ou cooperativas de produtores como pelo instrumento de Indicação Geográfica – seja a Indicação de Procedência ou a Denominação de Origem.

Por fim, tal quadro não estaria completo sem apoio à atividade de formação, assistência técnica ao produtor e realização de pesquisas científicas para atestar a inocuidade dos queijos de leite cru, utilizando-se metodologias mais adequadas a este processo produto – cujos padrões e referências microbiológicas parecem se diferenciar significativamente daqueles observados na indústria laticinista.¹⁴²

¹⁴² Ao longo da pesquisa, integramos grupo de trabalho vinculado à FAEMG destinado a elaborar sugestões ao Poder Executivo para rever a estrutura do RIISPOA e nele englobar parte dos aspectos citados acima. A proposta final redigida por este grupo, com nossa direta contribuição, embasada nas reflexões derivadas desta pesquisa, é a que reproduzimos abaixo: DECRETO XXXXXX, DE XX DE OUTUBRO DE 2017. Altera o Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, que regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e na Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, DECRETA: Art. 1º Fica acrescentado ao art. 1º do Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, o seguinte § 4º: “Art. 1º (...) § 4º O regulamento da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal instituído por este Decreto não se aplica ao estabelecimento agroindustrial de pequeno porte, conforme o art. 143-A do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, caso em que é dos Estados e do Distrito Federal a competência para a regulação e a execução dessa atividade.”. Art. 2º Ficam acrescentados ao art. 2º do Decreto nº 9.013, de 2017, os seguintes §§ 3º, 4º e 5º: “Art. 2º (...) § 3º No caso dos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte, a que se refere o § 4º do art. 1º deste Decreto, é facultado aos Estados e ao Distrito Federal credenciar associações ou cooperativas agrícolas para realizarem, com base em protocolos sanitários de métodos e processos produtivos previamente aprovados, a inspeção e a fiscalização de seus associados e cooperados, em caráter suplementar aos serviços de inspeção do Estado, exceto para a aplicação de penalidades. § 4º A auditoria das associações e cooperativas credenciadas na forma do § 3º e a inspeção e fiscalização dos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte que não sejam cooperados ou associados a entidades credenciadas serão realizadas pelos serviços de inspeção dos Estados e do Distrito Federal. § 5º O comércio internacional de produtos de origem animal oriundos de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte dependerá de passagem por entreposto submetido ao Serviço de Inspeção Federal para fins de reinspeção.”. Art. 3º Os arts. 8º e 27 do Decreto nº 9.013, de 2017, passam a vigorar com a seguinte redação: “Art. 8º Para os fins deste Decreto, entende-se por estabelecimento de produtos de origem animal, sob inspeção federal, qualquer instalação industrial na qual sejam abatidos ou industrializados animais produtores de carnes e onde sejam obtidos, recebidos, manipulados, beneficiados, industrializados, fracionados, conservados, armazenados, acondicionados, embalados, rotulados ou expedidos, com finalidade industrial ou comercial, a carne e seus derivados, o pescado e seus derivados, os

Para dar cabo à tarefa proposta para o presente item, analisaremos o Projeto de Lei 2.404/2015, de autoria dos Deputados Alceu Moreira (RS) e Zé Silva (MG), que dispõe sobre a “elaboração e comercialização de queijos artesanais”, e a Lei Federal recém aprovada 13.680/2018 (PL 3859/2015), de autoria do Deputado Evair de Melo (ES), que “altera a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para dispor sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal”. Focaremos nossa análise nestas duas iniciativas por aglutinarem maior relevância política e temática com o objeto de nosso trabalho.

Com vistas a complementar a pesquisa legislativa, as entrevistas com os três Deputados autores das medidas buscaram compreender de forma mais vertical suas motivações e as questões que serviram de pano de fundo para tais iniciativas, a fim de estabelecer os pontos de contato possíveis com a análise teórica que elaboramos nos dois capítulos anteriores.

Na entrevista realizada com o Deputado Alceu Moreira (2018), conseguimos identificar demandas relacionadas à preservação de bens culturais e de nossa história, além do fato de que o PL 2404/2015 pretendia responder, nas palavras dele, a uma demanda antiga dos produtores agroartesanais:

A gente só foca queijo, suco polpa, mel, porque esses são produtos que geram receita na pequena propriedade rural. Porque a contextualização disso, o princípio básico é que, desde que se fez o primeiro RIISPOA, se estabeleceu o mito de que é proibido fazer limpo com as mãos. O que que isso sepulta? Sepulta os nossos sabores, cores e odores construído ao longo de anos a fio. Então o sabor da comida da nossa avó, na cadeia curta de produção, pode ser uma comida que caia no gosto dos brasileiros e pode gerar uma gastronomia pra um restaurante lotado. Mas se ela só puder fazer comida pra ela e não poder fazer pros outros filhos é bem provável que esta cultura da cadeia curta seja perdida. Então nós estamos perdendo, na verdade, um patrimônio gigantesco da gastronomia brasileira, porque aos poucos nós massificamos o consumo. Então meu filho não conhece morcilha nem coalhada. Ele não conhece. O que ele conhece? Cheeseburger. Ele não quer nem provar pra ver se é bom. Ele não quer, ele não come. Porque ele acredita na moda, no que está acontecendo agora ele come aquilo. Então é uma pressão da organização comercial, muito competente, que muda os hábitos alimentares da sociedade e sepulta definitivamente os hábitos alimentares passados.

ovos e seus derivados, o leite e seus derivados ou os produtos de abelhas e seus derivados, conforme dispõe a Lei nº 8.171, de 1991, e suas normas regulamentadoras. (...) Art. 27 Para fins de registro e de controle das atividades realizadas pelos estabelecimentos, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento estabelecerá, em normas complementares, as diferentes atividades permitidas para cada classificação de estabelecimento prevista neste Decreto.”. Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, XX de outubro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

Bom, uma das formas é proibir fazer limpo com as mãos (MOREIRA, 2018).

O Deputado Zé Silva também faz referência à sua própria história e aos seus hábitos alimentares quando defendeu a mudança na regulação do produto agroartesanal:

Então eu cresci vendo a comida feita da banha do porco, não tinha geladeira, não tinha energia elétrica, os currais não eram em barracão, sabe. Depois que evoluiu um pouco e veio o lampião. Então quando fala do produto artesanal, a primeira coisa que me remete no meu inconsciente da minha vida, é um produto feito em casa, sabe, feito numa escala... E quando fala um produto industrial eu penso numa fábrica grande (...) um doce feito por uma grande empresa industrializada e com conservantes, ele é a massa, a matéria-prima, mais o açúcar, né. E ele tem um preço. O produto feito pelo Seu Zé ou pela Dona Francisca numa propriedade, ele tem a massa, tem o açúcar, mas ele tem uma história. É aí que vem a causa que eu batalho muito e defendo, de que esse produto, ele tem muito mais valor (SOARES, 2018).

A temática do PL 2404/2015 acompanha a experiência do Deputado Zé Silva de mais de 30 anos de trabalho com a questão agrícola e é fruto de intercâmbios técnicos realizados pela Emater com a França ao longo do início dos anos 2000, que possibilitaram a primeira aproximação entre os produtores franceses do Franche-Comté com os produtores mineiros da Serra da Canastra¹⁴³:

Na verdade esse projeto, ele tem uma carga de história (...). Assim que eu entrei na Emater, já faz quase 30 anos (...) eu conheci, lá no interior da França, na mesma região da Franche-Comté, a Bretanha. E na Bretanha, que é menor que o triângulo mineiro, tem mais de 30 mil fabriquetas. Então com esse conhecimento e quando eu vim, entrei pra Emater (...) de 2003 a 2010 eu tive oportunidade de ser presidente da Emater. Então procurei fazer os intercâmbios técnicos-culturais. E foi quando nós

¹⁴³ Conforme entrevista realizada com João Carlos Leite (2018), a troca de experiências com os franceses teria sido fundamental para dar a exata dimensão da importância do papel da pesquisa científica para embasar as regras sanitárias a que a produção artesanal estaria sujeita, como fica transparente nesse trecho da entrevista: “Que os franceses me contaram que quando a Comunidade Econômica Europeia proibiu fazer queijo de Comté no tacho de cobre, porque o cobre seria de alto risco pra saúde pública, essa era o discurso. E eles fizeram [queijo] a vida inteira, e ninguém nunca tinha visto: morreu velho e sem alta concentração de cobre no sangue, no organismo? O que que eles fizeram? O Comté, a Associação contratou os maiores pesquisadores europeus em vários países. Cada um provou que o tacho de cobre CU, carga negativa, CU+, a bactéria negativa, então a bactéria que desenvolve, que dá aquele sabor do Comté precisa da carga eletrolítica do cobre. E que não tem risco nenhum de usar cobre, de metais de cobre, átomos de cobre disponível que vai acumular. Entendeu o nível de empoderamento? Então pra mim que escutou isso dos franceses, e que chega aqui hoje e que vê: vamo pagar a pesquisa? Vamo. Claro. É muito? É. Vamos ver o que que nós vai fazer. Aí eu vou no Sebrae. Sebrae: não, eu pago 80%. Então sobrou 20%. Vamos ratear? Vamos. Vamos comprar um terreno pra nós montar a escola, mas tá faltando 30 mil? Cada um dá um bezerro. ‘Tá aqui Joãozinho, pode comprar.’ Você entendeu o que significa esse empoderamento?”

criamos uma rede de assistência técnica à extensão rural. (...) E nesse período nós construímos dois centros. Um em Medeiros, que é Centro da Qualidade do Queijo. O objetivo desse centro é forçar a qualidade, forçar... Não é forçar de obrigar, não. E também criar escala de produção, valorização do produto (...) Então vindo pro Congresso eu procurei inclusive fazer uma compilação de documentos, realizei muitas audiências públicas aqui na Câmara dos Deputados (...) Então criamos em 2011 uma subcomissão da agricultura familiar e extensão rural onde um dos eixos estudados ali foi a questão dos produtos artesanais, especialmente o queijo de minas, o queijo artesanal (SOARES, 2018).

O Deputado remontou, durante a entrevista, o processo de discussão do projeto na Câmara, lembrando que o tema do queijo artesanal se integrou no início da legislatura de 2014 como um dos doze assuntos da pauta prioritária da Frente Parlamentar da Agropecuária, da qual era vice-presidente para a região Sudeste (SOARES, 2018). Ele lembrou que houve certa resistência ao tema por parte de alguns Estados do Nordeste junto ao Colégio de Líderes, pois estes entendiam que poderia haver uma possível perda de controle da fiscalização nos Estados e municípios:

Nós conseguimos, tem uma Frente Parlamentar da Agropecuária, eu sou vice-presidente para a região Sudeste, e também sou coordenador da Frente de Assistência Técnica e Extensão rural. (...) Nós fizemos uma pauta prioritária desta Frente Parlamentar Agropecuária, reunimos com o presidente da Câmara lá durante um encontro, lá na Frente Parlamentar, e colocamos lá doze assuntos prioritários. E conseguimos inserir o PL 2404 que é do queijo, e pra nós é o marco regulatório do queijo minas artesanal. E tem uma resistência no colégio de líderes, especialmente alguns do Nordeste, dizendo que a medida que você coloca a fiscalização sanitária municipal, estadual que iria perder o controle, né. Então eu achei muito sem fundamento. Eu acho que é até bom os movimentos em defesa do queijo artesanal pressionar as bancadas no sentido de colocar o projeto em votação (SOARES, 2018).

Ao explicitar os motivos que o levaram a elaborar o PL 2404/2015, o Deputado Alceu Moreira lembra que, para a produção de alimentos, sua dimensão, sua escala e o mercado a qual se destina cada produto importa muito na forma como se pretende regular seus riscos sanitários:

Aprovamos no Senado a semana passada suco e polpa. O que que é isso? Imagina o seguinte, quando nós não tínhamos energia elétrica, era normal que você não pudesse aproveitar o suco e a polpa da fruta. Mas agora, tu perder toneladas e toneladas de laranja, de abacate, mamão, maracujá, limão. Perde tudo, o suco e a polpa. Toda fruta que está disponível tu não pode guardar porque tem uma legislação que exige que tu tenha 2.7 de pé direito, tenha que ter autoclave, tenha que ter não sei mais o que. Não, alto lá. Isso é pra ti produzir em grande escala, com grau de

contaminação. Pra ti poder fazer em casa e armazenar 2 mil litro de suco de laranja, tu tem que ter um espremedor, uma pia de inoxidável e uma parede de um metro e meio impermeável. É tudo o que tu precisa. O que que tem que ter no recipiente? Tem que ter o nome de quem produziu, a natureza da fruta e o dia em que ele foi produzido. Só, nada mais. Facilita isso (MOREIRA, 2018).

O Deputado mostrou, ainda, compreender algumas das limitações do modelo atual de regulação, em especial o impedimento à livre circulação do produto artesanal entre os diferentes municípios, bem como os problemas derivados de uma dificuldade de se enfrentar corretamente os diferentes aspectos relacionados à escala produtiva. Em suas palavras:

Nós não temos [um queijo artesanal valorizado como os franceses] porque tá proibido fabricar queijo. Só pode fabricar queijo e vender no teu município. Ora, que lógica tem? Se é possível fabricar o queijo em casa pra dar pros teus filhos, e vender pros filhos dos outros nesse município, a linha geográfica é o problema? No outro município é proibido. Então o que é bom no meu município, no outro mata? Não tem lógica nenhuma, nenhuma. Então se tiver que fazer qualquer tipo de lógica tem que ser pela quantidade. Quer dizer, tu vai fazer 200 quilos de queijo numa casa, então realmente não pode ser um metro quadrado de parede impermeável e uma pia de aço inoxidado, não dá. Realmente não dá. Aí precisa pegar 2 mil litro de leite, isso realmente precisa um processo semi-industrializado. Agora, não permitir que se fabrique queijo de leite cru, leite de São Francisco de Paula, Bom Jesus da Serra, no Rio Grande do Sul, ou da Serra da Canastra está ligado rigorosamente ao tipo de vaca que se adaptava àquela pastagem do solo. Isso é um gado gir, isso é um gado de uma natureza zebu, são esses gado muito mais rústico, ele tem um leite com um nível de gordura muito mais elevado. A textura do leite é muito mais forte. Ele produz muito menos quantidade, a vaca dá 5, 6 litros no máximo. Então assim, é um produto artesanal que tem que agregar valor. Pega uma vaca holandesa tu vai fazer muito mais leite, uma vaca jersey. Em compensação, ele não vai ter o teor de gordura que tem aquele, não vai ter aquela textura do queijo. Então a gente quer na verdade só legislar sobre isso, que é esse projeto de lei que está aí (MOREIRA, 2018).

Outro ponto que merece destaque refere-se à necessidade apontada pelos Deputados de se refazer o pacto federativo em torno da regulação dos produtos agroartesanais, indicando que seria necessário um modelo que respeitasse de forma mais adequada as competências comuns estabelecidas pelo artigo 23 da Constituição de 1988, chamando novamente atenção para a necessidade de se regular, nos Estados e municípios, as cadeias de curto alcance do alimento agroartesanal, a partir de parâmetros mais gerais estabelecidos pela legislação federal:

Regulado aqui [o PL 2404/2015], imediatamente desce pros Estados e os Estados certamente vão regulamentar isso. Porque isso resolve grande parte do problema da pequena propriedade. Como agregar valor no seu produto. Quatro ou cinco leis dessa, como suco e polpa, como queijo, como mel, vinho, essas coisas vão fazer com que as comunidades permaneçam na sociedade com a tal da cadeia curta e elas se especializem em sabores delas, as pessoas correm, andam quilômetros pra ir lá comprar um queijo ou um vinho ou isso daquela comunidade. É um ativo pra permanecer na lavoura (MOREIRA, 2018).

Diante desse panorama, o PL 2404/2015 enfrenta barreiras para que sua tramitação avance. O Deputado Evair de Melo (2018), autor da Lei 13.680/2015, identificou como uma das dificuldades para a aprovação de tal projeto o fato de que assuntos que tramitam com nomes ou assuntos “famosos” dentro do Congresso tendem a ter sua tramitação retardada, pela quantidade de Comissões e resistências que tem de superar dentro dos interesses organizados internamente.

Fazendo um paralelo entre os períodos de tramitação de cada PL, o Deputado lembrou da importância de se usar o Regimento Interno da Câmara para permitir uma tramitação mais acelerada ao projeto de sua autoria (MELO, 2018). Nesse sentido, vale nota o fato de que o PL 3859/2015, apresentado por ele em 8/12/2015, tramitou muito mais rápido que o PL 2404/2015, apresentado cerca de cinco meses antes, em 16/06/2015.¹⁴⁴ Na

¹⁴⁴ Uma das questões que merece atenção nessa questão refere-se inclusive à ementa dada pelo Dep. Evair de Melo ao PL. Originalmente, tramitou com disposições referentes a “agroindustrialização artesanal de embutidos de origem animal”, sem qualquer referência a queijo artesanal ou à inspeção sanitária, visto que o Deputado acreditava serem temas que ofereciam maior resistência interna. Posteriormente, após breve tramitação, o Deputado requereu a apensação do PL 8642/2017 ao PL 3859/2015, alterando sua ementa para dispor “sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos agroindustriais artesanais”, bem como reunindo ambos os projetos em uma nova estrutura. Como justificativa para o apensamento, assim se justificou o Deputado: “O Projeto de Lei nº. 8.642, de 2017, de autoria dos nobres deputados Rocha e Fábio Ramalho, dispõe sobre a inspeção de produtos agroindustriais artesanais, enquanto o Projeto de Lei nº. 3.859, de 2015, de minha autoria, visa dispor sobre a agroindustrialização artesanal de embutidos de origem animal. Não bastasse, ambas propostas buscam incluir um art. 10-A, na Lei nº. 1.283, de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, para permitir a comercialização de produtos de origem animal artesanal, em todo o território nacional. Diante do exposto, evidencia-se que há pertinência temática entre os respectivos projetos de lei, e não há nada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados que possam obstar a sua tramitação em conjunto. Ao determinar a tramitação conjunta dessas proposições, Vossa Excelência promoverá economia do processo legislativo, otimizando os trabalhos desta Casa, pois evitará que Comissões apreciem simultaneamente matéria idêntica em projetos distintos. Registre-se que, diferentemente do Projeto de Lei nº 8.642, de 2017, o Projeto de Lei nº. 3.859, de 2015, já foi apreciado em duas Comissões de mérito, restando tão somente a análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, portanto, a tramitação conjunta dessas proposições reforça a necessidade de se dar solução de questão de extrema relevância, na defesa dos interesses de produtores artesanais, que hoje se sentem impedidos de comercializarem seus produtos em outros estados do País, fato que ocasiona o engessamento do desenvolvimento e a expansão desse setor.” O PL, com nova redação, tramitou em regime de urgência, com base no artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Foi apresentada apenas uma Emenda Substitutiva Global de Plenário, que deu ao PL a redação que finalmente foi aprovada na sessão de 20 de março de 2018 e que, depois de breve tramitação no Senado Federal, foi transformada em Lei Ordinária em 14 de junho de 2018.

tramitação do PL 2404/2015, o Deputado Zé Zilva lembra que enfrentou resistências das seguintes ordens:

Bom, as resistências, os eixos dele... Primeiro, a questão do leite se ele vai ser só da própria propriedade ou ele pode comprar (...) Então, a primeira resistência foi a origem do leite. (...) há resistência, especialmente do Nordeste... a questão de comprar leite também é do Nordeste, muito localizada ali na Paraíba e no Rio Grande do Norte. Outro ponto, mais polêmico, tem relação com a previsão de que o estado, os municípios e os estados, façam o trabalho de vigilância sanitária. Só que há um mau entendimento, porque isso não significa que vai ser um 'libera-geral' Não, não é isso... (SOARES, 2018).

Zé Silva também encontrou muita inquietação quanto ao tempo de maturação adequado à liberação da comercialização do produto artesanal, destacando também a falta de pesquisas científicas que dêem segurança ao estabelecimento de um determinado tempo mínimo de maturação para uma gama grande de produtos, até porque eles são desenvolvidos a partir de fatores muito díspares e complexos para se criar um denominador comum, ainda mais a partir de uma legislação federal:

Nós debatemos muito essa questão [do tempo de maturação mínimo exigível]. (...) a lei quanto mais genérica for a lei melhor. A lei quando é muito específica, ela tem que ser evitada. Às vezes com a evolução da inovação tecnológica, dos estudos científicos, ela pode atrapalhar. Se eu falar que é dez dias e for dez e meio já prejudiquei. Então, nós remetemos a essa questão da maturação ao estudo científico (SOARES, 2018).

Na visão do Deputado, a questão do estudo científico capaz de embasar adequadamente a regulação do tempo de maturação do produto ainda seria uma grande celeuma e fruto de muitas disputas na área – tanto junto ao MAPA, quanto em relação às diferentes regiões produtoras. Esta visão está alinhada com o entendimento do Secretário de Defesa Agropecuária do MAPA, Luis Eduardo Pacifici Rangel (2018), segundo quem:

[...] é possível, por exemplo, recepcionar o conhecimento tradicional, a posição tradicional dentro do modelo? Sim. Com que? Com base em ciência. Se a ciência monitorar todos os aspectos, caracterizar que aquele determinado risco, que na percepção do regulador é maior do que outro, então madeira por inox, é maior na percepção do risco. A ciência avalia, propõe medidas neutralizadoras daquele processo, né, e no final do dia me entrega uma segurança de produto.

Ademais, para o Deputado Zé Silva, seria necessário se realizar uma “reengenharia do Ministério da Agricultura”, para que o órgão fosse capaz de repensar suas funções e responder de forma mais adequada ao desenvolvimento dos estudos técnicos relacionados à produção agroartesanal e formas de controle da inocuidade do alimento (SOARES, 2018).

A necessidade de se diferenciar o modelo de regulação sanitária entre o produto tipicamente industrial e a produção artesanal também permeia a fala do Secretário de Defesa Agropecuária do MAPA – e o faz não pela perspectiva cultural de cada uma das produções, mas por seu viés financeiro:

O mesmo padrão não [para grandes laticínios e pequenos produtores], porque o limitador disso é o financeiro, né. A escala é que vai definir quais são... O volume também influencia no risco, né. As origens influenciam no risco. Então todos os fatores de entrada, eles vão determinar qual é o tipo de investimento que você vai fazer pra neutralizar, minimizar aquele risco. Se você tá falando de um consumo muito regional, muito gourmet com menores produções, tá virando aquele queijo na mão, várias vezes, pra você ter todo um... O nível que você vai ter de neutralizar os eventuais riscos é muito menor do que, né, você vai ter muito menos exposição do que um laticínio maior. É o que se espera desse processo. Então no trabalho que nós fizemos aqui de pequenas agroindústrias, a gente tentou buscar isso, quer dizer, se asfaltar o caminho do laticínio até o final seria inviável até do ponto de vista de viabilidade de pequenas agroindústrias, vamos fazer alguma coisa que atinja um objetivo semelhante sem necessariamente ser a mesma coisa. Então você coloca brita, ou você evita poeira (RANGEL, 2018).

O PL 2404/2015¹⁴⁵ conceitua queijo artesanal já no *caput* do artigo 1º, defendendo que este seria “aquele elaborado por métodos tradicionais, com vinculação e valorização territorial, conforme protocolo específico para cada tipo e variedade, empregando-se boas práticas agropecuárias e de fabricação”. Além disso, conceitua também o produtor de queijos artesanais como “aquele que preserva a cultura regional na elaboração de queijos, empregando técnicas tradicionais e observando protocolo de elaboração específico para cada tipo e variedade”, sendo que não considera queijo artesanal “aqueles feitos em indústrias de laticínios, mesmo que, em seu registro junto ao órgão competente, os responsáveis tenham obtido autorização para inserirem nos rótulos os termos ‘artesanal’ ou ‘tradicional’”.

¹⁴⁵ O PL 2404/2015 continua em tramitação no Congresso Nacional, tendo recebido 5 solicitações de Emenda, 4 Substitutivos, e 11 pareceres, além de ter recebido 2 requerimentos de audiência pública.

Seu artigo 2º defende que é responsabilidade da figura do queijeiro artesanal a identidade, qualidade e segurança sanitária do queijo por ele produzido, devendo para isso cumprir com os requisitos sanitários estabelecidos pelo Poder Público. Além disso, permite a comercialização do queijo artesanal em todo o território nacional (bem como sua exportação, desde que cumpridas as exigências estabelecidas pelos requisitos sanitários específicos do país importador), incumbindo, no artigo 4º, os poderes públicos federal e estaduais a (i) estabelecer, para cada tipo e variedade de queijo artesanal, protocolo de elaboração e definir as características de identidade e qualidade do produto; (ii) reconhecer como artesanais outros tipos de queijo, com base nos seus processos de produção; (iii) identificar as variedades derivadas de cada tipo reconhecido de queijo artesanal; (iv) documentar o processo de produção dos queijos artesanais para fins de reconhecimento e salvaguarda do patrimônio cultural; e (v) regulamentar os métodos e requisitos para os processos de maturação, rotulagem, acondicionamento e transporte do queijo artesanal.

Há preocupação de que as queijarias artesanais sejam certificadas como estabelecimento rural livre de tuberculose e brucelose, de acordo com as normas do Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e Tuberculose Animal (PNCEBT), ou que seja controlado para brucelose e tuberculose por órgão estadual de defesa sanitária animal, no prazo de até três anos a partir de sua publicação (art. 5º). Para isso, limita a obtenção do leite diretamente do rebanho do estabelecimento rural onde o queijo artesanal é elaborado.

Além disso, o PL estabelece requisitos para reconhecer estabelecimentos capazes de produzir leite para a elaboração de queijo artesanal: (i) participar de Programa de Controle de Mastite, incluindo análise periódica do leite da propriedade em laboratório da Rede Brasileira de Qualidade do Leite (RBQL); (ii) implantar Programa de Boas Práticas Agropecuárias na produção leiteira, conforme diretrizes do MAPA; (iii) controlar e monitorar a potabilidade da água utilizada nas atividades relacionadas à ordenha; e (iv) implementar a rastreabilidade de processos e produtos.

Adicionalmente aos critérios de produção do leite, o Projeto estabelece normas para o reconhecimento da própria queijaria, quais sejam: (i) implantar Programa de Boas Práticas de Fabricação, a fim de garantir a qualidade sanitária e a conformidade dos produtos alimentícios com os regulamentos técnicos, incluindo o monitoramento da saúde dos manipuladores de queijo e do transporte do produto até o entreposto, caso a queijaria a

ele estiver vinculada; (ii) controlar e monitorar a potabilidade da água utilizada nos processos de elaboração do queijo artesanal; e (iii) implementar a rastreabilidade de processos e produtos.

Tais instrumentos de controle do processo produtivo artesanal, como já apontamos, são resultado da pesquisa dos produtores agroartesanaís da Serra da Canastra na cooperação técnica que estabeleceram com a região do Franche-Comté. Nesse sentido, são pontos bem vistos pelo Secretário de Defesa Agropecuária, conforme trecho de nossa entrevista:

É, veja bem, esses cinco pontos que você colocou pra mim [boas práticas de fabricação, sanidade do rebanho, o controle da adequação ao leite, a água e a rastreabilidade da produção] são suficientes pra você dar a garantia de que o queijo da Canastra ou qualquer outro queijo nesse nível ele tenha acesso a qualquer mercado nacional, tá. Eu acho que a discussão é até um pouco mais sofisticada. Quando eu falo que a ciência tem que entrar nesse processo é pra de repente validar métodos que na percepção de risco atual dos reguladores, eles não estão totalmente absorvidos, enquadrados. E que se a gente quer insistir em utilizá-los porque eles são tradicionais, que a gente identifique quais são os riscos associados. Só isso. Identificando quais são os riscos associados eu sei como mitigá-lo. A gente pode propor mitigações, mesmo pra produtos artesanaís (RANGEL, 2018).

A fiscalização dos estabelecimentos e dos produtos ficaria a cargo dos órgãos de defesa sanitária animal e de vigilância sanitária federais, estaduais ou municipais, concorrente ou suplementarmente, permitindo ao Poder Público o credenciamento de entidade pública ou privada que (i) mantenha atualizada a relação de estabelecimentos rurais e queijeiros artesanaís sob sua supervisão, para informação periódica aos órgãos de vigilância e inspeção; (ii) ateste a implantação dos programas e demais requisitos estabelecidos no Projeto; (iii) comprove o cumprimento dos protocolos de elaboração do queijo artesanal e delimite a área geográfica para cada protocolo aprovado; e (iv) certifique a manutenção dos registros auditáveis relacionados à rastreabilidade de processos e produtos.

Por fim, dá competência às entidades de assistência técnica e extensão rural para que orientem o queijeiro artesanal na implantação dos programas de boas práticas agropecuárias de produção leiteira e de fabricação do queijo artesanal – cuja assistência seria gratuita para o agricultor familiar ou o empreendedor familiar rural.

Vemos que este PL atende a uma série de demandas dos produtores agroartesanais da região da Serra da Canastra, em especial quanto ao estabelecimento de critérios de controle sanitário muito mais próximos à realidade deste ambiente produtivo. No entanto, a sobreposição das esferas de fiscalização se repete tal qual o modelo do RIISPOA, não deixando claro ao fiscalizado como tais órgãos cooperam, competem ou se comunicam em tal atividade. Logo, é um dos principais problemas que permanece incólume no verdadeiro *jogo de empurra* entre os órgãos de inspeção e fiscalização, como pode ser visto neste trecho da entrevista com o gerente de projetos da APROCAN, Paulo Henrique de Matos Almeida (2018):

Por exemplo, hoje a gente vive um gigantesco empurra entre o governo federal e o governo estadual. Dentro do âmbito do SISBI, o governo estadual é que executa o SISBI, que é um convênio de equivalência, entretanto, tecnicamente falando, seguindo parâmetros federais. E começam a surgir algumas exigências que a gente não sabe de onde tá vindo. Então surgiu uma exigência de determinada coisa em que a gente perguntou: tudo bem, mas onde, qual lei? ‘Não, isso aí é o Ministério que tá cobrando’, a Inspeção Estadual fala pra gente. Aí a gente aperta o Ministério, o Ministério fala: ‘não, isso daí... a gente já tem um convênio, o IMA é que define os parâmetros’. E aí joga pra cima do IMA. E nesse labirinto (...) você não pode vender queijo, o produtor é penalizado e ao mesmo tempo não sabe qual regra que ele tem que seguir.

Essa diferente visão entre fiscalização e fomento da atividade produtiva também é apontado pelo Secretário de Defesa Agropecuária do MAPA:

Hoje a gente tem convicção que a missão institucional da Secretaria de Defesa [Agropecuária] é essa: proteção de lavouras e rebanhos, idoneidade de insumos, segurança do alimento (...). Só que eu tenho uma herança. Lembre-se disso. Aí você tem uma história institucional, né, os auditores fiscais federais agropecuários hoje, eles são a elite de carreiras que no passado eram médicos veterinários e engenheiros agrônomos em carreiras diferentes aqui dentro. E que não tinham como função apenas a fiscalização, e sim o fomento. E que hoje se descolaram disso pra poder fazer a questão apenas fiscalizadora. E aí com essa filosofia do SUASA e do SIF, da federalização, era de estabelecer regras de excelência a serem coladas, quando eu abandonei a questão do fomento nessa atividade de fiscalização eu criei um *gap*. Eu passei a ser um Estado coercitivo, e a coerção ela tem limites pra poder agir (...) E quem vai fazer esse link [de fomento] conosco são esses outros órgãos que você tá dizendo. É o IMA que vai poder ter mais capilaridade no processo, é o SEBRAE que vai conseguir agregar novas tecnologias de produção, é a Embrapa através do SNT, que é o Serviço de Transferência de Tecnologia (RANGEL, 2018).

Em nossa opinião, a falta de definição clara das identidades institucionais de cada um dos órgãos que compõem o sistema de inspeção e vigilância sanitária traz dificuldades a uma melhor organização produtiva – seja em torno do planejamento da atividade, seja em função do estabelecimento de critérios mais adequados para a expansão da produção agroartesanal, e não sua extinção, como a míngua de números de produtores na Serra da Canastra apontam.

No meio desse imbróglio e em paralelo à tramitação do PL 2404/2015, foi sancionada a Lei Federal 13.680, em 14 de junho de 2018, oriunda do PL 3859/2015 do Deputado Evair de Melo. Como resultado do movimento em torno da regularização dos produtos artesanais, ela alterou o Lei 1.283/1950 (que dá origem ao RIISPOA) para adicionar o art. 10-A e seus cinco parágrafos:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para dispor sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal.

Art. 2º A Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10-A:

"Art. 10-A. É permitida a comercialização interestadual de produtos alimentícios produzidos de forma artesanal, com características e métodos tradicionais ou regionais próprios, empregadas boas práticas agropecuárias e de fabricação, desde que submetidos à fiscalização de órgãos de saúde pública dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1º O produto artesanal será identificado, em todo o território nacional, por selo único com a indicação ARTE, conforme regulamento.

§ 2º O registro do estabelecimento e do produto de que trata este artigo, bem como a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização do produto, no que se refere aos aspectos higiênico-sanitários e de qualidade, serão executados em conformidade com as normas e prescrições estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.

§ 3º As exigências para o registro do estabelecimento e do produto de que trata este artigo deverão ser adequadas às dimensões e às finalidades do empreendimento, e os procedimentos de registro deverão ser simplificados.

§ 4º A inspeção e a fiscalização da elaboração dos produtos artesanais com o selo ARTE deverão ter natureza prioritariamente orientadora.

§ 5º Até a regulamentação do disposto neste artigo, fica autorizada a comercialização dos produtos a que se refere este artigo."

Esta lei visa a promover principalmente três alterações na forma como se regula a produção artesanal de queijo. Primeiro, busca autorizar a comercialização interestadual dos produtos artesanais que estejam submetidos à fiscalização de “saúde

pública” dos Estados e Distrito Federal. Segundo, cria um novo regulamento para produtos artesanais em torno do selo ARTE, indicando claramente a necessidade de adoção de parâmetros que sejam adequados “às dimensões e às finalidades do empreendimento”, cujos “procedimentos de registro deverão ser simplificados”. Por fim, a Lei estabelece que a comercialização dos produtos de que trata fica autorizada em todo território nacional até sua regulamentação.

Entendemos que a lei oferece um avanço significativo ao diferenciar os produtos artesanais daqueles industriais – na mesma estrutura normativa na qual se baseia o RIISPOA. Nesse sentido, parece-nos estar indicado de forma muito mais clara que a legislação brasileira passou a reconhecer na mesma Lei 1.283/1950 (com a modificação da 13.680/2015) a existência de dois modos distintos de se produzir alimento de origem animal, industrial e artesanal, sendo que cada qual merece regulamentação própria – o RIISPOA para os produtos industrializados e o selo ARTE para os produtos artesanais.

Além disso, vemos que a alteração proposta pelo Lei 13.680/2015 também organizou a forma cooperativa com que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem exercer a competência comum estabelecida pelo art. 23, VIII e a competência concorrente regulada pelo art. 24, V, VII. Tal cooperação e divisão de competências é complementada pela forma pela qual a Constituição de 1988 regula as ações e serviços públicos de saúde (art. 198, I) e aos ditames e funções da política agrícola (arts. 184 a 191). Assim, os comandos estabelecidos pela recente alteração na Lei 1.283/1950 se orientam no sentido de dar novos instrumentos de coordenação à ação do Estado, interessado na integração do território nacional e de sua cultura por meio das mais variadas expressões de se produzir queijo de modo artesanal.

Temos ciência, neste ponto, que o debate regulatório em si, ou seja, a discussão da forma jurídica, não é suficiente para encerrar a problemática da produção agrícola destes produtores e muito menos resolver as complexas questões de sua inserção na atividade produtiva (e, portanto, no mercado), pois não toca em outros temas sensíveis – como o acesso ao crédito, a organização territorial das propriedades, a forma como se articulam ou se protegem do agronegócio monocultor e exportador. No entanto, vemos importância significativa deste debate por se tratar do principal foco de demanda dos produtores da região que analisamos, o que revela sua centralidade e a importância de se pensar quais as perspectivas desse debate de política agrícola na qual nos inserimos.

Além disso, merece destaque o potencial política de pensarmos a partir da chave do produto agroartesanal, que guarda parte relevante de nossa cultura, das memórias de uma tradição genuinamente do interior do Brasil, e tem um grande potencial econômico, de distribuição de renda e reequilíbrio das desigualdades regionais¹⁴⁶. Nesse sentido, pode aprender a lição japonesa, a única das nações, de acordo com Levi-Strauss (2012, p. 101), que soube encontrar um equilíbrio entre “a fidelidade ao passado e as transformações induzidas pela ciência e pelas tecnologias”.

Na visão do autor, o Japão teria descoberto “uma solução original”, que permitiu fazer coexistir dois universos mentais, o da ciência, da indústrias e do comércio de um lado e o das crenças vindas de eras remotas, tendo sido capaz de “se modernizar guardando um laço estreito com suas raízes espirituais” (LEVI-STRAUSS, 2012, p. 100). No caso japonês, é sua aptidão de oscilar entre posições externas que permite que “um país inovador, na vanguarda do processo científico e técnico, conserve a reverência por um pensamento animista que (...) afunda suas raízes num passado arcaico” (LEVI-STRAUSS, 2012, p. 25).

Dessa perspectiva, devemos encontrar para nosso país o ponto de equilíbrio entre inovação e tradição e, do nosso ponto de vista, a reflexão em torno da produção do queijo artesanal, da proteção dessa atividade e de sua expressão cultural pode nos servir como um eixo para enfrentar questões sensíveis da política agrícola nacional, sendo capaz de desestimular o agronegócio nos formatos atuais e passar a estimular um debate sobre uma indústria agrícola propriamente brasileira.

¹⁴⁶ Sem deixar de fazer a ressalva de que a renda é um marcador importante no debate entre o que é moderno e o que é tradicional, já que muitas vezes a tradição tem origem naquilo que as pessoas têm condições econômicas de comer. Assim, importante conjugarmos a observação da tradição e de sua origem histórica em uma possível limitação de acesso a alimentos em determinada classe social, região e época.

5. CONCLUSÃO

Ao longo de nossa pesquisa, vimos que as características da produção agrícola brasileira foram modificadas na medida em que o país passou a adotar políticas econômicas orientadas à intensificação do processo de industrialização capitalista, provocando sensível alteração do *sentido* de nosso desenvolvimento socioeconômico. Este período e os processos políticos, sociais, culturais e econômicos nele inculcidos foram objeto de amplos e dedicados estudos, aqui parcialmente mapeados.

No primeiro capítulo, traçamos a economia política da produção queijeira no Brasil com vistas a deixar claras suas origens e algumas das características de nossa história que conformam nossa relação com seus produtores, com o alimento e com a forma como se forjou a indústria queijeira no Brasil desde o período colonial, assim como sua relação com nossa ordem escravocrata, passando pelo fomento dado à atividade pelo Império, na tentativa de formação das primeiras queijarias de moldes industriais, que ganharam maior impulso após a fundação da República.

Nossas conclusões parciais naquele ponto indicaram haver uma escolha política pela produção em escala industrial de alimentos, para fazer frente ao abastecimento dos grandes centros urbanos que se formavam a partir de 1930, momento em que a produção industrial de alimentos de origem animal se viu diante dos desafios do sanitarismo e das políticas de abastecimento. Tais desafios encontraram a forma jurídica para serem superados no Regulamento e Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, o RIISPOA, que trouxe padronização, regras sanitárias específicas e estabilidade normativa necessárias à expansão de nossa produção de alimentos para atender aos desafios da política agrícola daquele período – que nos permitiu não só garantir o abastecimento dos grandes centros urbanos, como também expandir nossa capacidade de exportação de alimentos de origem animal.

Como consequência desse processo, os produtos e os produtores agroartesanais de queijo se viram no limbo legislativo: algumas variedades continuavam sendo *toleradas*, enquanto outras, como a produção do queijo de leite cru, passaram a ser praticamente proibidas. Os efeitos desse processo foram observados em larga escala, como apontamos neste trabalho. Assim, buscamos marcar fundamentalmente a mudança de orientação do

processo econômico em torno da industrialização e, a partir dele, identificar claramente a problemática adaptação instrumental que passou a ser feita em torno da legislação dedicada à regulação da produção de alimentos de origem animal.

Vimos que esse processo de combate à carestia por uma política de abastecimento e de luta pela melhoria dos processos industriais por meio de uma rígida legislação sanitária praticamente inviabilizou a forma e o local de se produzir alimentos agroartesanais nos dias de hoje. Neste processo, ficou explícita a carência de uma reorganização política de nossas atividades produtivas, típica de um processo adequado de planejamento agrícola, que enfrente adequadamente as múltiplas tensões existentes no campo, dando-lhes respostas institucionais e legais adequadas. A produção agroartesanal, neste sentido, parece-nos apresentar elementos importantes para a alteração do processo de acumulação por meio da estratégia que Sunkel denominou “*desarrollo desde dentro*”.

Se não for possível criar condições de se agregar valor à produção do queijo artesanal de leite cru respeitando seus elementos culturais e territoriais, nos padrões aqui propostos, entendemos que restarão inviabilizadas formas importantes de se fixar dignamente as pessoas na terra, além de se abrir mão da proteção de nosso mercado interno e, portanto, de nosso patrimônio.

Em função das recentes alterações legislativas, analisamos a possibilidade de criarmos um modelo alternativo de controle sanitário dos produtos agroartesanais que sejam mais afeitos às características desse processo produtivo, com vistas a agregar valor – e mantê-lo vivo ao longo da cadeia produtiva – em cadeias como a do queijo artesanal de leite cru. Esse processo, que pode se viabilizar por meio do selo ARTE e pela delegação da competência de regulamentação da produção artesanal aos Estados e até às próprias associações e cooperativas de produtores. Essas mudanças são fundamentais por recomporem a médio-longo prazo a capacidade dessas cadeias de gerarem renda e combater propositivamente a forma como pensamos a atividade agrícola no Brasil.

Apesar de termos modernizado a forma de organização de nossa produção agrícola, continuamos, de certa maneira, presos aos mesmos quadros da economia colonial na produção de queijos de leite cru, justamente porque o modo de utilização da terra continua a se fazer “não em função da população que nela trabalha e exerce suas atividades, e sim essencialmente e em primeiro lugar, em função de interesses comerciais e necessidades inteiramente estranhas àquela população” (PRADO JUNIOR, 1979, p. 50), o que de mostra na inadequação da legislação sanitária ao aparato agroartesanal.

Continuamos, também, presos aos quadros coloniais com relação ao exercício da atividade de se produzir queijo artesanal de leite cru, visto que ainda não incorporamos decente e maciçamente os 80.000 produtores agroartesanais atualmente mapeados no Brasil.

A regularização da produção agroartesanal de queijo de leite cru, como dos demais itens vinculados à cadeia de produtos de origem animal, possibilitaria o fortalecimento de cadeias secundárias em função do aumento do mercado consumidor a que teriam acesso. Ademais, a adoção de determinadas práticas de produção e sua regularização daria acesso a mercados consumidores que remuneram o produto três a quatro vezes mais do que o mercado estabelecido para o queijo irregular, materializado na figura do queijeiro tradicional. Abrir o mercado nacional e internacional a um produto com as características do queijo artesanal de leite cru brasileiro proporcionaria um incremento de renda significativo àquela população rural, o que pode fortalecer tais cadeias produtivas a ponto de tirá-las da sombra da agricultura de subsistência ou de um mercado de trocas.

Dessa forma, nosso trabalho buscou contribuir com pistas de como transformar nossa estrutura produtiva agrícola a ponto de complexificá-la e superar o modelo colonial, da monocultura exportadora que leva produtos sem valor agregado diretamente da fazenda para o porto, em uma cadeia produtiva altamente dependente de capitais e insumos externos, para criar uma agroindústria verdadeiramente nacional.

A cada passo que demos neste trabalho, restou evidente que o esforço para se equacionar a questão da regulação da produção artesanal de queijo de leite cru demanda o desenvolvimento de mais pesquisas, tanto no Direito quanto em outras ciências, a fim de aclarar questões relativas à sua cadeia produtiva, às relações com a grande indústria de laticínios, às delimitações adequadas dos riscos sanitários e formas modernas para seu controle, às questões relativas ao crédito e assistência técnica, ao aprofundamento da discussão em torno da autorregulação ou certificação do setor, à função do associativismo e cooperativismo, aos impactos no desenvolvimento regional, enfim, para resolver entrincamentos que os juristas, sanitaristas, historiadores e sociólogos ainda não se ocuparam detidamente. Em nosso percurso, esperamos, ao menos, ter aberto oportunidade e instigado a curiosidade para estes novos questionamentos.

Buscamos, nesse ínterim, ser objetivos nas medidas que nos parecem ser mais adequadas para viabilizar e harmonizar um determinado tipo de produção social e cultural de alimento às regras de controle sanitário, que continuam válidas e extremamente

importantes para a vida em sociedade e garantia do direito à saúde. Nesse sentido, esforçamo-nos para demonstrar que processos de produção artesanal de alimento possuem valores que merecem proteção efetiva pelo Direito. Exemplo, o que vem sendo feito com a utilização da Indicação de Procedência e a Denominação de Origem Controlada em diversas regiões do globo, incluindo a Serra da Canastra.

Ao nosso ver, aplicar métodos distintos de controle sanitário aos dois modelos de produção de queijos é tautológico. É possível alcançar a mesma finalidade por formas diferentes de controle e contribuir, assim, com o desenvolvimento agrícola brasileiro. Esse passo ainda precisa ser dado, mas aparentamos estar no caminho certo, ao menos em termos de ampliação do escopo dos debates em torno da temática. Se esta conclusão encerra o processo de redação desta tese, não encerrará a mobilização no sentido de preservar e valorizar a cultura do queijo artesanal no país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Subsídios e multifuncionalidade na política agrícola europeia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 40, p. 235–264, 2002.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. São Paulo: IPE/USP, 1998.

ABREU, A. A. de. **Ponto IV Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em: 12 maio. 2018.

AGÊNCIA ESTADO. Órgão diz que apreensão de alimentos no Rock in Rio foi conforme lei. 16 set. 2017. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/diversao-e-arte/2017/09/16/interna_diversao_arte,626591/orgao-diz-apreensao-de-alimentos-no-rock-in-rio-foi-conforme-lei.shtml>.

AGRIFERT. **Resumo Propostas de princípios de delimitação para pedido de Indicação Geográfica do Queijo Artesanal da Serra da Canastra**. [s.l.: s.n.].

AGRIFERT. **Demonstração da notoriedade histórica e cultural da Canastra para o queijo minas artesanal** EMATER-MG, , jul. 2009. .

AITH, F. **Curso de Direito Sanitário - a proteção do direito à saúde no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

ALEM, N. de M. **O Direito Econômico da Cultura: uma análise dos gastos públicos indiretos com cultura**. 2017. Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2017.

ALMEIDA, E. F.; FERNANDES, M. R. **Caracterização da Microrregião da Canastra como Produtora do Queijo Minas Artesanal**. São Roque de Minas/Minas Gerais: EMATER-MG, 2004.

ALMEIDA, P. H. de M. **A Indicação de Procedência do Queijo Minas Artesanal Canastra**. Painel apresentado em I Seminário Nacional de Indicações Geográficas. Caxias do Sul, 25 set. 2013. . Disponível em: <<https://www.uces.br/site/eventos/1o-seminario-nacional-sobre-indicacoes-geograficas/programa/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ALMEIDA, Paulo Henrique de Matos. APROCAN. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, São Roque de Minas/MG, 26 jul. 2016.

ALMEIDA, Paulo Henrique de Matos. APROCAN. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, São Roque de Minas/MG, 20 mar. 2018

ANDRADE, C. R. de. **Diagnóstico da qualidade microbiológica de queijo Serra da Canastra e caracterização de bactérias do gênero enterococcus**. 2009. Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2009.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 30^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BATISTA, V. Auditores fiscais federais agropecuários rebatem presidente da CNA. **Correio Braziliense** [online], 26 fev. 2018. Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/auditores-fiscais-federais-agropecuarios-rebatem-presidente-da-cna/>>. Acesso em 10 mai. 2018.

BATTISTOTTI, B.; BOTTAZI, V.; PICCINARDI, A.; VOLPATO, G. (ed.). **Quesos del Mundo**. Tradução Lionello Tetri; Nuria Espinós. Barcelona: Elfos, 1985.

BEIGUELMAN, P. **A formação do povo no complexo cafeeiro: aspectos políticos**. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

BELIK, W. Agroindústria e Política Agroindustrial no Brasil. In: **Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas**. Brasília/DF: MDA, 2007.

BELIK, W. Desenvolvimento Territorial e Soberania Alimentar. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Ed.). **Segurança Alimentar, Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. 1^a ed. Campinas/SP: Alínea, 2010. p. 169–192.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, G. O ainda indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, M. V.; BERCOVICI, G.; MELO, C. (Ed.). **Direito Humanos. Democracia e República - homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BERCOVICI, G. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. **IPEA - Livro 9**, v. 3, p. 473–498, 2010.

BERCOVICI, G. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, G. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFE**, v. ano 6, n. 10, p. 27–36, fev. 2017.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BOBBIO, N. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução Daniela Beccaria VERSIANI. Barueri/SP: Manole, 2007.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BORELLI, B. M. **Caracterização dos Indicadores Higiênico-Sanitários e da Diversidade de Leveduras Durante a Fabricação do Queijo Minas Curado Produzido na Serra da Canastra**. 2002. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2002.

BOSI, A. A Arqueologia do Estado-Providência: Sobre um Enxerto de Idéias de Longa Duração. In: **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p. 273–307.

BRAGA, M. A. C. **Subdesenvolvimento, Tecnologia e Direito Econômico: o programa nacional de nanotecnologia e o desafio furtadiano**. 2013. Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2013.

BRASIL. Decreto n. 13.069, de 12 de junho de 1918. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 13 jun. 1918, p. 7903.

BRAUDEL, F. **Civilização Material, Economia e Capitalismo - século XV-XVIII - as estruturas do cotidiano: o possível e o impossível**. vol. 1. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BRAUDEL, F. **Civilização Material, Economia e Capitalismo: séculos XV-XVIII - o tempo do mundo**. vol. 3. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BUAINAIN, A. M. Modelo e Principais Instrumentos de Regulação Setorial: Uma Nova Didática. In: **Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas**. Brasília/DF: MDA, 2007. p. 53–102.

CALICCHIO, V. **Missão Abbink Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/missao-abbink>>.

CAPISTRANO DE ABREU, J. **Capítulos de história colonial: 1500-1800 & os caminhos antigos e o povoamento do Brasil**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CARVALHO, A.; LEITE, J. **A cidade morria devagar - o romance de uma cooperativa**. 2ª ed. Belo Horizonte/MG: Armazém das ideias, 2014.

CASTRO, Ricardo Augusto Boscaro de. SEBRAE-MG. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, São Paulo, 26 out. 2017.

CINTRÃO, R. P. **Segurança, qualidade e riscos: a regulação sanitária e os processos de (i)legalização dos queijos artesanais de leite cru em Minas Gerais**. 2016a. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2016. Disponível em: <<http://www.sertaobras.org.br/wp-content/uploads/2017/03/TESE-BIBI-CINTRAO-Versao-Final-2016.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

CINTRÃO, R. P. **Segurança, qualidade e riscos: a regulação sanitária e os processos de (i)legalização dos queijos artesanais de leite cru em Minas Gerais**. 2016b. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2016.

COLIN, A. Géohistoire des fromages français. **Annales de Géographie**, v. 118, n. 667, p. 349, 2009.

COMPARATO, F. K. O indispensável direito econômico. In: **Ensaio e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 453–72.

CRAVO, M. A.; COTRIM, W. S. Análise comparativa da legislação brasileira e europeia para queijos artesanais. **Cadernos de Pós-Graduação da FAZU**, v. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.fazu.br/ojs/index.php/posfazu/article/viewFile/413/305>>. Acesso em: 12 maio. 2018.

CRUZ, F. T. da. **Qualidade dos Alimentos e escalas de produção: em defesa de critérios e normas para legitimação dos produtos artesanais/tradicionais**. In: 47º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. Porto Alegre/RS, 26 jul. 2009. . Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/846.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

CRUZ, F. T. da. **Produtores, consumidores e valorização de produtos tradicionais: um estudo sobre qualidade de alimentos a partir do caso do Queijo Serrano dos Campos de Cima da Serra - RS**. 2012. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2012.

CRUZ, F. T.; SCHNEIDER, S. Qualidade dos alimentos, escalas de produção e valorização de produtos tradicionais. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 5, n. 2, p. 22–38, 2010.

DALLARI, S. G. Uma nova disciplina: o Direito Sanitário. **Rev. Saúde públ.**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 327-34, 1988.

DE CHIARA, J. T. Disciplina jurídica das instituições financeiras. **Revista de Direito Público**, v. 41/42, p. 289–307, 1977.

DE CHIARA, J. T. Operações de crédito contratada com o Estado: análise das relações. **Cadernos de Direito Econômico**, v. 1, p. 229, 1983.

DELFOSSÉ, C. La diffusion mondiale de la consommation de fromage, de l'ingrédient de pizza au produit de terroir. **Pour la revue du grep**, p. 123–129, mar. 2012.

DENIS, F. **Brasil**. [s.l.] Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

DIAS, J. C. **Uma longa e deliciosa viagem - O primeiro livro da história do queijo no Brasil**. São Paulo: Barleus, 2010.

DINIZ, M. F. S. **Queijo Canastra: um estudo envolvendo aspectos culturais e parâmetros de inocuidade do alimento**. 2013. Universidade de São Paulo - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Piracicaba, 2013.

DIXON, P. H. European systems for the safe production of raw milk cheese. **Vermont Cheese Council**, 2000.

DOLABELLA, R. H. C. **Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA)** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, , 2012.
Disponível em:
<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9911/regulamento_inspecao_dolabella.pdf?sequence=2>. Acesso em: 4 jan. 2018.

DORES, M. T. das; FERREIRA, C. L. de L. F. Queijo Minas Artesanal, Tradição centenária: ameaças e desafios. **Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável**, v. 2, n. 2, p. 26–34, 2012.

DÓRIA, C. A. Queijo minas não há mais? **Trópico**, 5 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.sertaobras.org.br/artigos-de-carlos-dria/queijo-minas-mais/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

DÓRIA, C. A. **Formação da Culinária Brasileira**. São Paulo: Três Estrelas, 2014.

DORIGON, C. **Mercados de Produtos Coloniais da Região Oeste de Santa Catarina: em Construção**. 2008. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_d/ClovisDorigon.pdf>.

DUPIN, L.; PAXSON, H. Resenhas - The life of cheese - crafting food and value in America. **Mana**, v. 21, n. 3, p. 672–675, dez. 2015.

EMATER. **Programa Queijo Minas Artesanal: mapa do queijo**. Disponível em: <http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site_tpl_queijo&id=3299>. Acesso em: 10 dez. 2017.

FAVRET-SAADA, J. Ser afetado. **Cadernos de Campo** [online], v. 13, p. 155–161, 2005.

FECAROTTA, L. Apreensão de alimentos no Rock in Rio mostra anacronismo de lei. 18 set. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/09/1919428-legislacao-datada-e-burocratica-mina-cozinha-brasileira.shtml>>.

FEDERICI, S. **Revolution at Point Zero: Housework, Reproduction, and Feminist Struggle**. Oakland: PM Press, 2012.

FERRAZ, P. Apreensões de produtos artesanais no Rio reacendem polêmica sobre legislação. 20 set. 2016.

FERREIRA, C. L. de L. F.; FERREIRA, É. G. Implicações da madeira na identidade e segurança dos queijos artesanais. **Rev. Inst. Latic. “Cândido Tostes”**, v. 381, n. 66, p. 13–20, ago. 2011.

FERREIRA, Guilherme. APROCAN. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, São Roque de Minas/MG, 18 mar. 2018.

FERTILE, G. F. Programa de apoio aos queijos tradicionais de fabricação artesanal de Minas Gerais - Resumo e Metas - Resultados em fevereiro/2003. p. 11, 2003.

FLANDRIN, J.-L.; TEUTEBERG, H. J. The transformation of the European diet. In: **Food - A Culinary History from Antiquity to the Present**. New York: Columbia University Press, 1999. p. não paginado [ebook].

FONSECA, P. C. D. Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira. In: LIMA, M. C. (Ed.). **Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)**. Rio de Janeiro: E-papers : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013. p. 17–65.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Hucitec, 2014.

FOX, P. F. **Cheese: Chemistry, Physics and Microbiology**. 3ª ed. Estados Unidos da América: Elsevier, 2008.

FRANCO, M. S. de C. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. 4. ed. São Paulo: Unesp, 2010.

- FREYRE, G. **Casa-Grande e Senzala**. São Paulo: Global, 2003.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FURTADO, C. **Teoria e Política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.
- GRAU, E. R. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- GRAU, E. R. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981a.
- GRAU, E. R. **Elementos de Direito Econômico**. [s.l.] Revista dos Tribunais, 1981b.
- GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- Gulherme. **Entrevista Guilherme**, 19 mar. 2018. .
- HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 17ª ed. São Paulo/SP: Loyola, 2008.
- HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, M. **History of Economic Thought: a critical perspective**. 3rd. Edition ed. New York: M.E. Sharpe, 2011.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. **Modo artesanal de fazer queijo de Minas: Serro, Serra da Canastra e Serra do Salitre/Alto Paranaíba**. [s.l: s.n.]
- KINDSTEDT, P. **Cheese and Culture: a history of cheese and its place in Western Civilization**. Vermont/US: Chelsea Green Publishing, 2012.
- KNOLL, L. P. Origins of the regulation of raw milk cheeses in the United States. abr. 2005. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/8852188>>.

KOSIKOWSKI, F. V.; MOCQUOT, G. Progrés de la technologie du fromage. **Études agricoles de la FAO**, n. 38, p. 264, 1958.

LAURE, G. **Propostas de princípios de delimitação para pedido de Indicação Geográfica de Queijo Artesanal da Serra da Canastra**. [s.l.: s.n.].

LEITE, João Carlos. APROCAN. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, São Roque de Minas/MG, 22 jun. 2016.

LEITE, João Carlos. APROCAN. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, São Roque de Minas/MG, 19 mar. 2018.

LETOURNEAU, J. **La caja de herramientas del joven investigador: guía de iniciación al trabajo intelectual**. Medellín: La Carreta Editores, 2009.

LEVI-STRAUSS, C. **A outra face da lua: escritos sobre o Japão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, M. C. A Assessoria Econômica do segundo governo Vargas e a construção do Estado brasileiro moderno. In: **Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013. p. 175–227.

LINHARES, M. Y. L.; SILVA, F. C. T. da. **História Política do Abastecimento (1918-1974)**. Brasília: BINAGRI - Biblioteca Nacional de Agricultura, 1979.

LUCCHESI, G. **Globalização e regulação sanitária - os rumos da vigilância sanitária no Brasil**. 2001. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2001.

MARTIUS, K. F. P. V.; SPIX, J. B. V. **Viagem pelo Brasil 1817 - 1820**. [s.l.] Itatiaia, 1981. v. 4

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I, Volume. 2. Tradução Reginaldo Sant'Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MASSONETTO, L. F. **Arguição** na banca de qualificação desta tese. Universidade de São Paulo, 2016.

MATOS, L. A. I. **O conhecimento regional do queijo minas artesanal na indicação de procedência Canastra: ensinando o padre a rezar**. 2016. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2016.

MAWE, J. **Viagens ao Interior do Brasil**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1978.

MELLO, J. M. C. de. **O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 8ª edição ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

MELO, Evair Vieira de. Câmara dos Deputados. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, Brasília, 27 mar. 2018.

MENEZES, S. de S. M. **A força dos laços de proximidade na tradição e inovação no/do território sergipano das fabriquetas de queijo**. 2009. Universidade Federal de Sergipe, São Cristovão/SE, 2009. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/5474/1/SONIA_SOUZA_MENDONCA_MENEZES.pdf>

MOREIRA, Alceu. Câmara dos Deputados. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, Brasília, 27 mar. 2018

MONTANARI, M. **Food is Culture**. New York: Columbia University Press, 2006.

MÜLLER, G. **Estado, Estrutura Agrária e População: Estagnação e Incorporação Regional**. Petrópolis: Vozes, 1980.

MÜLLER, G. **Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária**. São Paulo: HUCITEC: EDUC, 1989a.

MÜLLER, G. O rural e o industrial na transição agrária brasileira. In: D'INCAO, M. (Ed.). **História ideal: ensaios sobre Caio Prado Jr.** São Paulo: Brasiliense, 1989b.

NETTO, M Mergarejo. **A geografia do Queijo Minas Artesanal**. Belo Horizonte/MG: Edição do Autor, 2014.

NIEDERLE, P. A. **Indicações geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**. Porto Alegre/RS: UFRGS, 2013.

NOVAIS, F. O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial. In: MOTA, C. G. (Ed.). **Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990. p. 47–63.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Ivair José de; OLIVEIRA, Maria Lúcia Pereira. APROCAN. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, São Roque de Minas/MG, 19 mar. 2018.

PAXSON, H. Post-pasteurian cultures: the microbiopolitics of raw-milk cheese in the United States. **Cultural Anthropology**, v. 23, p. 15–47, 2008.

PAXSON, H. **The life of cheese - crafting food and value in America**. [s.l.] Universty of California Press, 2013.

PELTIER, E. Camembert without raw milk? It's treason, connoisseurs cry. **The New York Times**, New York, 16 mai. 2018.

PEREIRA, D. Paternidade do queijo mineiro no fogo cruzado entre legislativo e executive. **Paladar**, O Estado de São Paulo [online], 18 dez. 2017. Disponível em: <https://paladar.estadao.com.br/blogs/so-queijo/paternidade-do-queijo-mineiro-no-fogo-cruzado-entre-legislativo-e-executivo/>>. Acesso em: 20 dez. 2017

PEREIRA, J. M. M. A Política Agrária do Banco Mundial em Questão. **Estudos Avançados** 20, v. 57, p. 355–383, 2006.

PEREIRA, L. de P. **Crédito rural e Cooperativismo**. Curitiba: Juruá, 1993.

PODER360. Contra apreensão no Rock in Rio, deputados fazem degustação de queijos. 22 set. 2017. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/contra-apreensao-no-rock-in-rio-deputados-fazem-degustacao-de-queijos/>>.

PRADO JUNIOR, C. **A Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Tradução Vera RIBEIRO; Lisa STUART; Cesar BENJAMIN. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. p. 95–152.

RANGEL, Luis Eduardo Pacifici. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, Brasília, 27 mar. 2018.

RATTON, H. **O Mineiro e o Queijo**. Quimera Fimes, 2011.

RICHEZ-LEROUGE, V. C'est le camembert de Normandie AOP au lait cru qu'on assassine. **Libération**, Paris, 14 mai. 2018.

RODRIGUES, C. C. Brasileira e Reconquista do Brasil: projetos editoriais de traduções. **Revista Letras**, v. 85, n. Editora UFPR, p. 219–230, jun. 2012.

ROSENAU, M. J. **The Milk Question**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1912.

SAINT-HILAIRE, A. **Segunda Viagem do Rio de Janeiro a Minas Gerais e a São Paulo - 1822**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974.

SAINT-HILAIRE, A. **Viagem às Nascentes do Rio São Francisco**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1975.

SANTIAGO, F. **A Influência do Preço e do Crédito de Custeio na Produção Agrícola Brasileira**. 1986. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ, 1986.

SCHILLING, P. **Trigo: o trigo e o latifúndio no Rio Grande do Sul - o acordo do trigo norte-americano - perspectiva da triticultura gaúcha**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

SCHRITZMEYER, A. L. P. Etnografia dissonante dos tribunais do Júri. **Tempo soc.** [online], v. 19, p. 111–129, 2007.

SEBRAE/MG; SICOOB - SAROMCREDI; APROCAN. **Cadastro georreferenciado dos produtores de queijo minas artesanal da região da Serra da Canastra**. Responsáveis: RAMOS, P. D. A. M.; VALENTE, M. E. R. Belo Horizonte, 2014.

SERRANO, G. de A. Memória e História na coleção Reconquista do Brasil: Minas no Brasil. **Outros Tempos**, v. 11, p. 280–294, 2014.

SHATZMANN, R. **Manuel des fromageries ou introduction a l'industrie du lait**. Tradução L. J. Jomini; Th. Eckerfeld. 3ª ed. [s.l.: s.n.]

SIMONSEN, R. C. **Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos**. [s.l.] Companhia Nacional, 1973.

SIQUEIRA, R. **Terra Deu, Terra Come** VideoFilmes, , 2010. .

SOARES, F. de M.; SANTOS, L. C. dos. Diagnóstico e Análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuária Brasileiro. **Rev. Fac. Direito UFMG**, v. n. 57, p. 321–434, dez. 2010.

SOARES, José Silva. Câmara dos Deputados. **Entrevista** concedida a Marco Aurélio Cezarino Braga, Brasília, 27 mar. 2018.

SOUSA, G. S. de. **Tratado Descritivo do Brasil em 1587**. [s.l.: s.n.]

STOKES, D. **O quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica**. Tradução José Emilio Maiorino. Campinas: Unicamp, 2005.

STURTZ, J. J. **A review financial, statistical and commercial of the Empire of Brazil and its resources**. London: Effingham Wilson, 1837.

SUNKEL, O. Del desarrollo Hacia Adentro al Desarrollo Desde Dentro. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 53, n. 1, p. 3–42, 1991.

SYLVANDER, B.; BEINCOURT, O. Negotiating standards for animal products: a procedural approach applied to unpasteurized milk. In: **Agricultural standards: the shape of the global food and fiber system**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004.

TAVARES, M. da C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. [s.l.] Zahar, 1974.

TRENTINI, F. **Denominação de origem: elemento fundamental às atuais empresas rurais**. 2006. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TRINDADE, O. A. D. C. **O Mercosul no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

TSCHUDI, J. J. von. **Viagem às províncias do Rio de Janeiro e S. Paulo**. Tradução Eduardo de Lima CASTRO. São Paulo: Martins, 1953.

VARGAS, G. D. Plataforma de Aliança Liberal (1930). In: **Diretrizes da nova política do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

VELLOSO, J. M. da C. **O fazendeiro do Brasil: do leite, do queijo e da manteiga**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1798.

VILLEGAS DE GANTE, A.; CERVANTES ESCOTO, F. La genuinidad y tipicidad en la revalorización de los quesos artesanales mexicanos. **Estud. soc [online]**, v. 19, n. 38, p. 145–164, 2011.

VILLELLA, A. V.; SUZIGAN, W. **Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira, 1889-1945**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

ANEXOS

Termo de consentimento livre e esclarecido

Belo Horizonte, 26 de julho de 2016 (local e data)

Eu, Paulo Henrique de Matos Almeida, portador do Documento de Identidade MG-10.642.781 SSP/MG, concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:



Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

Belo Horizonte, 20 de março de 2018 (local e data)

Eu, Paulo Henrique de Matos Almeida, portador do Documento de Identidade MG-10.642.781 SSP/MG, concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:



Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

São Roque de Minas, 18 de março de 2018 (local e data)

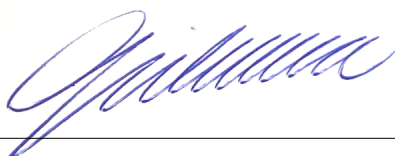
Eu, Guilherme Ferreira, portador do Documento de Identidade 47.080.913-9, concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:



Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

São Roque de Minas (Sítio Bela Vista), 19 de março de 2018 (local e data)

Eu, Ivair José de Oliveira, portador do Documento de Identidade M5513006, concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:

Ivair José de Oliveira

Entrevistador:

Marco Aurélio Cezarino Braga

Termo de consentimento livre e esclarecido

São Roque de Minas (Sítio Bela Vista), 19 de março de 2018 (local e data)

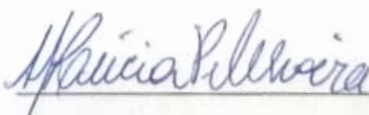
Eu, Maria Lucia Pereira Oliveira, portadora do Documento de Identidade M7031366, concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistada:



Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

Belo Horizonte, 26 de outubro de 2017 (local e data)

Eu, Ricardo Augusto Boscaro de Castro, portador do Documento de Identidade MG 4.334.281, concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:



Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

São Roque de Minas, 5 de Outubro de 2018

Eu, João Carlos Leite, portador do Documento de Identidade M 3239162, concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:



Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

Brasília D, março 2018 (local e data)

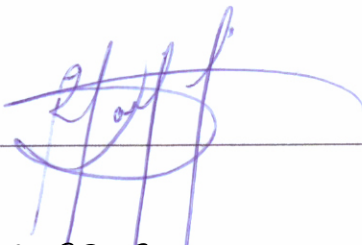
Eu, Alceu Moreira,
portador do Documento de Identidade 1008887381 SSP/RS
concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:



Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

BRASÍLIA, 27/03/18 (local e data)

Eu, EUAIR VIEIRA DE MELO,
portador do Documento de Identidade 989776,

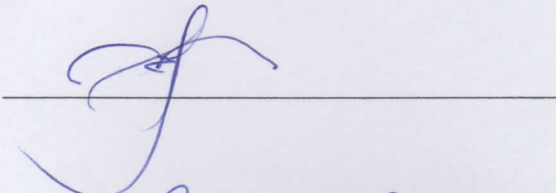
concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa "**Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro**", concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

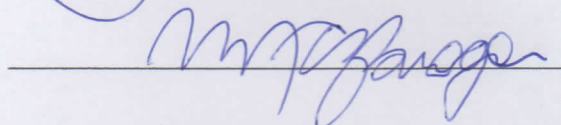
Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:



Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

Brasília, 27 de março de 2018 (local e data)

Eu, José Silva Soares,
portador do Documento de Identidade 1 770 611 SSP/MT,

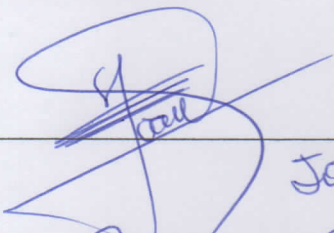
concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa **“Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro”**, concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

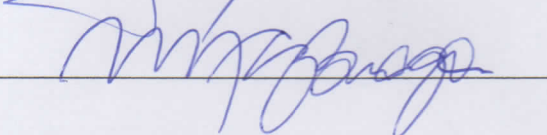
Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:


JOSÉ SILVA SOARES

Entrevistador:



Termo de consentimento livre e esclarecido

Brasília, 27 de março de 2018 (local e data)

Eu, Luis Eduardo Paucini Ranzon,
portador do Documento de Identidade 1581819 - SSP DF,

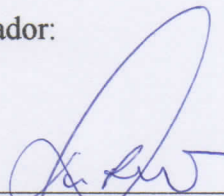
concordei em participar, livre e espontaneamente da pesquisa "**Produção industrial e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro**", concedendo entrevista pessoal e/ou coletiva, virtual e/ou presencial. As entrevistas foram gravadas e transcritas e o material coletado será arquivado ao final da pesquisa. Estou ciente de que esse material será analisado e apresentado em forma de tese de doutoramento, relatório de pesquisa ou artigos científicos, em periódicos especializados e congressos. Minha participação foi voluntária, não remunerada e livre de despesas.

A referida pesquisa é desenvolvida pelo doutorando Marco Aurélio Cezarino Braga, sob orientação do prof. Gilberto Bercovici, vinculados ao programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

Em caso de dúvidas serei esclarecido pelo pesquisador responsável, pelo e-mail: marcz.braga@gmail.com

O termo é assinado por mim e pelo entrevistador:

Entrevistado:



Entrevistador:

