

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**CONTROLE INSTITUCIONAL DE RISCOS ALIMENTARES
- uma análise a partir de Florianópolis.**

MESTRANDO: SANDRO CÉSAR SELL

ORIENTADORA: Prof.a. Dra. JÚLIA SILVIA GUIVANT

FLORIANÓPOLIS, NOVEMBRO DE 1997

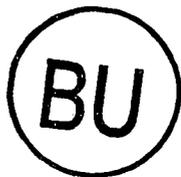
SANDRO CÉSAR SELL

CONTROLE INSTITUCIONAL DE RISCOS ALIMENTARES
- uma análise a partir de Florianópolis

Dissertação apresentada como requisito à
obtenção do grau de Mestre.
Curso de Pós-Graduação em Sociologia
Política,
Universidade Federal de Santa Catarina.
Orientadora: Dr^a Júlia Silvia Guivant.



O. 288.764-5



FLORIANÓPOLIS

1997

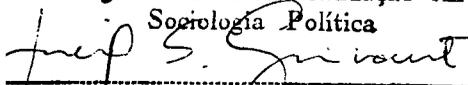
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

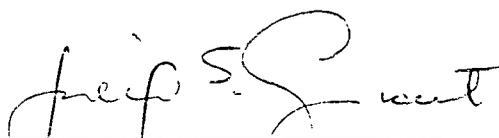
**Controle Institucional de Riscos Alimentares:
Uma Análise a Partir de Florianópolis**

Sandro César Sell

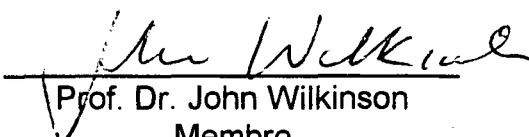
Esta Dissertação foi julgada e aprovada
em sua forma final pela Orientadora e
Membros da Banca Examinadora,
composta pelos Professores:

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia Política


Prof.ª. Dr.ª. Julia S. Guivant
Coordenadora


Profa. Dra. Julia Silvia Guivant
Orientadora


Profa. Dra. Luzinete Simões Minella
Membro


Prof. Dr. John Wilkinson
Membro

Florianópolis, novembro de 1997.

Agradecimentos

Agradeço a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização da presente dissertação, em especial:

À professora Júlia Guivant, pela orientação segura e atenciosa e pela amizade;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, pelo papel que desempenharam no meu desenvolvimento pessoal e profissional;

À CAPES, pela concessão da bolsa de estudos;

À Ana Paula pelo estímulo e, principalmente, pela paciência.

SUMÁRIO

Lista de tabelas	i
Lista de abreviaturas e siglas	i
Resumo	iii
Abstract	iv
Introdução	01
Capítulo I - Dimensões macroestruturais da questão alimentar	09
1. As polícias médicas.....	09
2. Segurança alimentar I.....	12
3. Segurança alimentar II.....	16
4. As transformações na esfera doméstica.....	23
5. Oligopolização.....	27
6. Riscos alimentares.....	31
7. Dimensões sócio-políticas dos riscos toleráveis.....	37
Capítulo II - O risco como questão sociológica	41
1. Eleição social dos riscos: Douglas e Wildavsky.....	43
2. Riscos de alta conseqüência: Beck e Giddens.....	46
3. Riscos como ampliação comunicativa: Luhmann.....	52
4. A questão dos riscos no Brasil.....	55
Capítulo III - O controle institucional dos riscos alimentares	58
1. O controle mundial de riscos alimentares.....	59
2. O papel dos consumidores.....	68
3. Controle de salubridade alimentar: o caso brasileiro.....	70
4. Sob o signo do Código de Defesa do Consumidor.....	77
5. A rede de controle de riscos alimentares pós-CDC.....	87
Capítulo IV - Segurança alimentar em Florianópolis	98
1. O procedimentos fiscalizatório	99
2. O que é risco alimentar.....	109
3. Os conflitos de atribuições.....	118
4. O tratamento diferenciado dos produtos para exportação.....	124

5. Balanço final.....	128
Considerações finais.....	133
Anexos.....	138
Referências bibliográficas.....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Área agricultável per capita no mundo.....	14
Tabela 2 - Produção física de alimentos com maior valor agregado (1993/4/5)..	25
Tabela 3 - Participação de algumas redes de fast food nos mercados mundial e brasileiro.....	26
Tabela 4 - Exemplos de incorporações de empresas nacionais de alimentos por multinacionais (1993/97).....	28
Tabela 5 - Riscos alimentares e sua responsabilização.....	36
Tabela 6 - Motivação das multas expedidas pela VSM (1995-96).....	113
Tabela 7 - Apreensão/inutilização de produtos, julho de 1994 a junho de 96....	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIA: Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos.

CDC: Código de Defesa do Consumidor.

CEE: Comunidade Econômica Européia.

CFPD: Conselho Federal de Proteção e Defesa do Consumidor.

CIDASC: Companhia Integrada de Desenvolvimento Rural e da Agricultura.

CONAR: Conselho Nacional Auto-Regulamentação Publicitária.

CPC: Centro das Promotorias da Coletividade.

CTNBio: Conselho Técnico Nacional de Biosegurança.

DINAL: Divisão Nacional de Alimentos.

DIMED: Divisão Nacional de Medicamentos.

FDA: Food and Drug Administration (EUA).

GATT: General Agreement on Tariffs and trad.

HACCP: Hazard Analysis Critical Control Point.

INMETRO: Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

IOCU: Internacional Organization of Consumers Unions.

LACEN/SC: Laboratório Central de Santa Catarina.

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul.

OIE: Oficina Internacional de Epizzotias.

OMC: Organização Mundial de Comércio.
ONGs: Organizações não-governamentais.
PROCON: Diretoria de Proteção e Defesa do Consumidor.
SBPC: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.
SIF: Serviço de Inspeção Federal (Ministério da Agricultura).
SNV: Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.
SUNAB: Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços.
UE: União Européia.
VSE: Vigilância Sanitária Estadual.
VSM: Vigilância Sanitária Municipal.

Resumo

A presente dissertação é um estudo sobre o controle estatal dos riscos alimentares realizado no município de Florianópolis. Partindo do princípio de que para serem combatidos os diversos riscos alimentares têm que primeiramente serem legitimados como problemas sociais relevantes, abordamos os impasses que norteiam essa legitimação, - envolvendo o desencontro entre peritos, confusões legislativas, dificuldades de percepção social de riscos e conflitos políticos. No capítulo primeiro fazemos uma introdução ao tema dos riscos alimentares no seu aspecto atual, sua caracterização e principais problemas; no capítulo segundo abordamos como as ciências sociais têm trabalhado a questão dos riscos em geral e como esse enfoque teórico pode ser transportado à questão específica dos riscos alimentares; no capítulo terceiro, trataremos da dimensão institucional do controle alimentar em nível nacional e internacional; finalmente, no capítulo quarto, nos deteremos na descrição e análise do problema dos riscos alimentares em Florianópolis. Em suas conclusões, o estudo aponta para a precariedade da fiscalização pública de alimentos realizada em Florianópolis, caracterizada, sobretudo, pelos conflitos de atribuições entre as diversas instituições responsáveis pelo controle dos alimentos que circulam na cidade e pela circunscrição do agir dessas instituições apenas ao combate de riscos apontados pelo consumidor leigo, riscos detectáveis sensorialmente, subaproveitando mesmo os poucos recursos técnicos disponíveis.

Abstract

The present dissertation is a study about the State control of the alimentary risks accomplished in the municipal district of Florianópolis. Leaving on the beginning that for the several alimentary risks be combatted they have that firstly be legitimated as important social problems, we approached the disagreement that characterize this process - involving the disagreement among experts, legislator confusions, difficulties of social perception of risks and the political conflicts. In the chapter first we make an introduction to the theme of the alimentary risks in its current aspects, your characterization and main problems; in the chapter second, as we approached as the social sciencis they have been working the subject of the risks in general and as that theoritical focus it can be transported to the specific subject of the alimenatary risks; in the chapter third, we will espeak about the institutional dimension of the alimentary control in national and international level; finally, in the chapter fourth we will stop in the description and analysis of the problem of the alimentary risks in Florianópolis. In your conclusions, the estudy points for the inefficiency of the public fiscalization of foods accomplished in Florianópolis, characterized, above all, for the conflicts of among several responsible institutions for the controls of the foods that circulate in the city and for the limitation of acting those instituitons to the combat of risks pointed by the lay consumer.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a questão relacionada aos riscos alimentares tem ganho espaço nas discussões cotidianas e na mídia. A associação entre alimentos e saúde e, em sentido contrário, a associação entre alimentos e doenças tem tido destaque crescente não apenas entre leigos, mas, sobretudo, entre especialistas que, numa quase assombrosa multiplicidade discursiva, marcada por inúmeras divergências, tentam definir o que é alimento adequado, seguro, livre de riscos.

Classificar os alimentos existentes em adequados e não-adequados não é certamente um processo meramente cognitivo, posto que perpassado por variáveis sociais, políticas e econômicas. A grande quantidade de dinheiro que envolve a questão dessa classificação, - já que sempre excluirá alguns produtores e, inevitavelmente, beneficiará outros -, e a falta de clareza sobre qual instituição (ciência, Estado, mercado etc.) terá o poder final de decisão sobre a adequabilidade ou nocividade de um determinado produto dão à questão da sanidade alimentar uma dimensão que transcende ao acéptico ambiente de laboratório, para colocá-la no rol dos problemas sócio-políticos de âmbito transnacional. Este fato é reconhecido por instituições como a FAO e OMS, nos seus esforços por definirem padrões de segurança alimentar, e pela própria Organização Mundial do Comércio (OMC) que ultimamente vem salientando os problemas comerciais advindos da inexistência de critérios internacionalmente aceitos sobre a definição do que sejam alimentos seguros.

Afora essas dificuldades, a substituição de alimentos considerados prejudiciais à saúde (alimentos feitos com gordura saturada, alto grau de

colesterol etc.) por outros tipos por mais saudáveis tem rendido às indústrias alimentares grandes lucros ao poderem criar, a par da manutenção de suas linhas tradicionais (“para consumidores pouco exigentes”), linhas especiais, mais elaboradas, e, assim, com maior custo final (“para os que podem investir mais em sua saúde”). Isto insere a questão da sanidade alimentar novamente no âmbito da lógica econômica, com suas peculiaridades e matizes freqüentemente dominadoras em relação às demais lógicas, a da saúde inclusive. Ou seja, a definição e produção de alimentos mais saudáveis está inscrita dentro do quadro mais amplo de possibilidades econômicas lucrativas.

Junto com novas propostas de alimentos, cada vez mais “pré-prontos” e variados, desenvolveu-se toda uma indústria química que lhes dá cores, odores, sabores e consistências que imitam ou vão além do que poderia ser feito com ingredientes naturais. Criam-se novos produtos a cada dia com a ajuda das pesquisas científicas aplicadas às necessidades de expansão da indústria e de aperfeiçoamento de produtos da agricultura. A relação homem e alimentos deixa de ser direta, torna-se mediatizada pela tecnologia. Complexifica-se a questão.

Ao tornarem-se produtos da tecnologia, o que vai ser consumido como alimento, o que é adequado ou inadequado, já não mais é passível de aferição pelo consumidor leigo. Para protegê-lo, são elaboradas normas de boas práticas de fabricação e comercialização, criam-se *standards* para este ou aquele produto alimentício, sancionam-se leis e regulamentos. E aqui, já não como um problema macropolítico, mas como uma questão de garantia fundamental dos indivíduos (seu direito à saúde), retornam as já citadas questões: quem elabora esses critérios classificatórios? Como são feitos? Quem os fiscaliza? Essas são

questões que a presente pesquisa pretende abordar, circunscrevendo-as, pela amplitude do tema, à sua configuração no município de Florianópolis e centrando-se na análise da fiscalização pública dos alimentos que nesta cidade circulam. É claro que tal recorte não implica a não abordagem da moldura mais ampla que circunda nosso campo de investigação. Assim, ao longo deste estudo procuraremos deixar claro que a problemática dos alimentos hoje é mundializada, só podendo ser entendida em suas interfaces com o mercado mundial e as políticas internacionais de controle do setor.

Dessa forma, só após traçarmos considerações de ordem mais genérica, sobre essas macrodimensões que cercam a questão alimentar, é que poderemos empreender nossa análise acerca do *modus operandi* da rede institucional responsável pelo controle dos alimentos que circulam em Florianópolis. Esta rede (que será explicada em detalhes no capítulo 3) tem por carro-chefe a Vigilância Sanitária Municipal (VSM), - cuja competência é prioritária sobre a fiscalização de alimentos no município -, compondo-se também de órgãos estaduais (como a Secretaria de Agricultura e a Vigilância Sanitária Estadual), além de órgãos Federais (como o INMETRO e a Delegacia do Ministério da Agricultura) .

Dessa multiplicidade de instituições interessa-nos o alcance prático do controle realizado e os conflitos institucionais relativos à competência (qual fiscaliza o quê) bem como os relativos às definições operacionais acerca do que seja alimento seguro e a melhor forma de garanti-lo.

Especificamente, pretendemos saber se esta rede tem se mostrado capaz de: **a)** - adaptar-se à nova realidade concernente aos riscos alimentares tecnologicamente gerados, não detectáveis pela análise sensorial; **b)** - dialogar

com os consumidores ; c) - saber se o que prevalece nas práticas fiscalizatórias são os critérios técnicos-legais ou as negociações conciliatórias; d) - saber se esta rede forma uma estrutura complementar ou se, devido a conflitos de atribuições e definições do que seja alimento adequado, dê lugar a divergências que cheguem a comprometer a qualidade fiscalizatória dos alimentos em Florianópolis.

A partir disso, delineiam-se algumas hipóteses que nos orientarão neste estudo:

1. Na relação com suas interfaces, consumidor e comerciantes, as instituições de controle alimentar de Florianópolis são sobretudo administradoras de conflitos entre esses pólos, tentando chegar a soluções “razoáveis” a ambas as partes, tendo seu papel punitivo, de polícia, radicalizado apenas nos casos em que a infração do comerciante se situa em pontos clássicos, auto-evidentes, das normas técnicas. Os pontos polêmicos serão administrados, mais do que investigados.

2. Esse caráter administrativo e, por vezes condescendente, em relação a situações de risco não auto-evidentes ocorre tanto pela insegurança dos fiscais (limites de formação técnica e instabilidade política), quando por um certo temor institucional de ser, a Vigilância Sanitária, tomada por “radical” pela opinião pública.

3. Da hipótese 1 decorre o pouco uso do laboratório de análises e uma certa acomodação das atenções da Vigilância Sanitária sobre os

interesses dos reclames da comunidade, mesmo quando estão fiscalizando estabelecimentos não denunciados. Ou seja, a concentração das atenções em riscos detectáveis sensorialmente.

4. No que se refere às instituições de controle de alimentos (Federal ou Estadual) cujas interfaces são internacionalizadas (alimentos para a exportação) minimiza-se o caráter de administração dos conflitos para uma ação mais técnica, e aqui sim essas instituições passam a considerar mais efetivamente os riscos sensorialmente ocultos. Fato que tem contribuído para melhorar a qualidade global desses produtos.

5. As instituições de controle alimentar de Florianópolis formam entre si uma estrutura conflituosa com prejuízo ao consumidor.

Um estudo dessa natureza cremos justificar-se pela própria ausência de pesquisas congêneres tratando do caso de Florianópolis. E mesmo no que se refere a outras localidades há escassa bibliografia analisando o tema a partir de uma abordagem sociológica, predominando os estudos definidos a partir das ciências da saúde que, em regra, separam o problema dos riscos alimentares à saúde de suas conotações sócio-políticas. Essa escassez bibliográfica faz com que este trabalho seja elaborado sem dispor de parâmetros consagrados nos quais se basear. De fato, muitas coisas que em estudos análogos já se encontram prontas, neste foi necessário fazê-la. Tal foi o caso do organograma das instituições brasileiras envolvidas diretamente com a questão dos riscos alimentares (capítulo 3). Por incrível que pareça, o Estado brasileiro não tem sistematizado a sua ação nesse sentido. Motivo pelo qual tivemos de pesquisar

informações em diversas fontes, no mais das vezes incompletas e, freqüentemente, desatualizadas.

A falta de parâmetros consagrados matizou também nossa metodologia de investigação, que consistiu basicamente em seguir as ações dos atores e instituições que interessavam a esta pesquisa. Além de visitas e conversas esporádicas com diretores e fiscais de várias instituições que serão apresentadas neste trabalho, fizemos cerca de três meses de trabalho de campo direto, junto à Vigilância Sanitária Municipal, acompanhando seus agentes nas tarefas burocráticas e de campo, tentando apreender o objeto desta investigação a partir do desenrolar cotidiano das atividades fiscalizatórias com suas especificidades práticas. Gravamos oito entrevistas com atores significativos (dos quais 3 pediram para não serem identificados) e analisamos dois anos e meio de relatórios da VSM (janeiro de 1995 a julho de 1997), além de diversos documentos das outras instituições.

Também pesquisamos em jornais locais e nacionais, além de vistoriar a intricada linguagem da legislação que trata dos alimentos, recorrendo à ajuda de especialistas quando a leitura por si só não bastava à correta interpretação.

Do ponto de vista formal, esta dissertação é composta por quatro capítulos, assim distribuídos: no capítulo primeiro fazemos uma introdução ao tema dos riscos alimentares no seu aspecto atual, sua caracterização e principais problemas; no capítulo segundo abordamos como as ciências sociais têm trabalhado a questão dos riscos em geral e como esse enfoque teórico pode ser transportado à questão específica dos riscos alimentares; no capítulo terceiro, trataremos da dimensão institucional do controle alimentar em nível

nacional e internacional; finalmente, no capítulo quarto, nos deteremos na descrição e análise do problema dos riscos alimentares em Florianópolis.

CAPÍTULO I

Dimensões Macroestruturais da Questão Alimentar

Introdução

Neste capítulo abordaremos algumas das razões históricas que permitiram inserir a questão da segurança alimentar no rol das preocupações dos Estados modernos. Isso nos levará a ter que abordar a ambivalência da expressão “segurança alimentar”, ora utilizada para descrever políticas de garantias mínimas de cotas nutricionais a populações famélicas, ora para referir-se a políticas associadas à sanidade e adequabilidade geral dos alimentos disponíveis para o consumo humano.

Essa última concepção de segurança alimentar, que aborda a questão dos riscos à saúde que podem advir do consumo de determinados alimentos, tem ganho importância nos últimos anos ao se constatar que não apenas permanecem ameaçando o consumidor riscos ancestrais, - alimentar-se de um produto contaminado por microorganismos patógenos, por exemplo -, como também o ameaçam *novos riscos* que advém do processamento industrial dos alimentos, mediante o emprego de tecnologia de matriz química e biológica, principalmente.

Como a lógica industrial e os recursos técnico-científicos mediatizaram as relações entre o consumidor e o alimento, gerando esses novos riscos, é um processo que pretendemos, resumidamente, explicitar, procurando mostrar sua

vinculação a condições sociais específicas, - sobretudo do pós-guerra, - e analisando a situação do Brasil neste contexto.

Finalmente, faremos um paralelo entre os novos riscos de matriz técnico-científica e os riscos tradicionais, no que se refere a suas diferenças constitutivas genéricas e a forma de equacionamento que lhes tem sido dispensada pelos órgãos de controle brasileiros.

1. As Polícias Médicas

Na consolidação dos Estados modernos, a partir do século XVI, a saúde e sanidade do ambiente foram-se tornando crescentemente problemas de ordem pública. A gênese moderna desta preocupação deveu-se, em grande parte, às concepções econômicas mercantilistas, nas quais o Estado era o grande promotor da economia e o tamanho e bem-estar da população eram tidos como índices e vetores da prosperidade econômica. Dentro da lógica mercantilista, toda política social deveria ser política de Estado. Isso era algo novo.

Com efeito, durante longo período histórico a proteção devida pelos Estados a seus súditos era sobretudo relacionada ao controle da força. Tratava-se da proteção militar e dos estatutos jurídicos que, respectivamente, protegiam a população contra invasões externas e desordens internas. Questões como saúde e alimentação, embora várias vezes salientadas, ficavam, quase sempre, de fora dos deveres públicos das nações.

Mas, ao predicar a grandeza de um Estado, dentre outros fatores, da saúde e número de seus habitantes, o mercantilismo acarretou todo um

empenho administrativo na constituição de uma *polícia médica*¹ que controlasse, registrasse e interviesse sobre as condições de saúde da população. Com essas polícias o Estado passava a tomar como suas, decisões que antes pertenciam às pessoas privadas, como as referentes à higiene, saúde e alimentação. ROSEN (1985: 149), citando um influente autor prussiano do século XVIII, Justus Dithmar, mostra as idéias dominantes no período de fortalecimento dos Estados modernos acerca do interesse e ação do governo na população:

“Solamente de padres sanos se podía esperar sujetos sanos. Había que tomar las medidas para entrenar a parteras bien capacitadas. Instrumentar acciones preventivas contra las enfermedades contagiosas, y tener el cuidado de mantener las calles limpias, los alimentos puros y el aire limpio... la conducta acerca de cuestiones de la salud debería estar colocada bajo un collegium medicum et chirurgicum, en otras palabras, una autoridad administrativa para la supervisión de la salud pública ”

Com o desenvolvimento industrial subsequente, a concentração populacional nas cidades, a proliferação das doenças, ao lado de um crescente avanço nas ciências da saúde, alargar-se-ia constantemente a vigilância do Estado sobre às condições médico-disciplinares da população.

A mudança política advinda dessa nova realidade não é pequena: a banalização das técnicas disciplinares (em hospitais, colégios, quartéis, fábricas), aliada a um controle crescente do Estado sobre nascimentos, doenças, tamanho da população, etc., foram tornando os governos crescentemente gestores da vida dos indivíduos, - mais do que os senhores capazes de decretar-lhes a morte, como até então o Estado matizara sua relação de poder com os

¹ Aparecendo primeiramente na Alemanha, no século XVIII, o termo *polícia médica* designava uma nova forma de abordar a saúde da população, - como problema social, - concepção que se difundiria em seguida para os demais países, estando na gênese do que se chamará, mais tarde, de medicina social (ROSEN, 1985).

indivíduos. Ou seja, se antes o poder era exercido negativamente, o Estado detendo sobretudo o poder de morte sobre o súdito, na modernidade o Estado passa a exercê-lo de forma positiva, tornando-se o promotor e o administrador da vida da população, envolvendo-a em normas minuciosas, constituidoras de novas formas de vida. Mais do que limites, o Estado passa a impor procedimentos e comportamentos que perpassam a quase-totalidade do social (FOUCAULT, 1990).

A ampliação do poder dos órgãos estatais sobre a vida dos súditos foi proporcionada por uma nova episteme que permitia ao Estado desafiar os revezes naturais, patrocinada sobretudo pelos sucessos econômicos e científicos da modernidade:

“(...) a pressão biológica sobre o histórico fora, durante milênios, extremamente forte; a epidemia e a fome constituíam as duas grandes formas dramáticas dessa relação que ficava, assim, sob o signo da morte; por um processo circular, o desenvolvimento econômico e principalmente agrícola do século XVIII, o aumento da produtividade e dos recursos, ainda mais rapidamente que o crescimento demográfico por ele favorecido, permitiram que se afrouxassem um pouco tais ameaças profundas... um relativo domínio sobre a vida afastava algumas das iminências da morte. No terreno assim conquistado, organizando-o e ampliando-o, os processos da vida são levados em conta por procedimentos de poder e de saber que tentam controlá-los e modificá-los” (FOUCAULT, 1990: 133).

A afirmação definitiva da Estatística, já no século XVIII (inicialmente definida como “ciência dos negócios do Estado”), permitindo o enquadramento transindividual das enfermidades, o desenvolvimento da medicina social, a descoberta de vacinas e a associação, cada vez mais clara, entre condições de saúde e alimentação, leva a uma proliferação e desenvolvimento, numa

configuração jamais possível em outras épocas, das chamadas polícias médicas e sanitárias, braços dos Estados no gerenciamento da vida populacional (ROSEN: 1985).

No campo específico das políticas de alimentação, a intervenção dos Estados centrou-se até a recente década de 1960 na questão da má nutrição populacional. Sendo só nesses últimos 30 anos que as questões de contaminação química, adequabilidade dietética dentre outras entraram na ordem dos problemas políticos de certa relevância (TANSEY e WORSLEY: 1995), somando-se, mais do que superando, a noção tradicional de segurança alimentar, que ora analisaremos.

2. Segurança Alimentar I

Quando se fala em segurança alimentar enquanto política de garantia de um limite mínimo de consumo nutricional *per capita* está-se querendo atacar fundamentalmente o problema da pobreza, que tem sido quase sempre apontada como delimitável geograficamente.

A cartografia da fome favorece em especial o entendimento corrente do problema nutricional no mundo: a fome é antípoda do desenvolvimento científico e tecnológico, já que se distribui de maneira inversa a esse desenvolvimento (KENWOOD e LOUGHEED: 1992). Constitui-se num não aproveitamento dos recursos técnico-científicos produzidos pelo progresso recente do saber humano. Nesse sentido, o economista J. K. GALBRAITH (1977) elencando as

explicações corriqueiras dadas ao problema da fome aponta, entre as principais, as seguintes:

- a. A região é naturalmente pobre em recursos materiais: terras áridas, poucos minerais e hidrocarbonetos etc.
- b. A região é pobre porque lhe falta experiência técnica, treinamento e educação ou o governo é corrupto e ineficiente;
- c. A região é pobre pela natureza de seu governo ou sistema econômico: as comunidades são pobres porque não percebem o valor da livre-iniciativa²;

Tais explicações podem, de fato, ser agrupadas num pólo antitético de um *correto* manejo técnico-científico da região famélica. São regiões atrasadas, segundo a perspectiva diacrônica que domina boa parte das análises econômicas mundiais³, em relação à técnica e a ciência, seja do produzir ou do administrar.

Disso decorre que políticas de segurança alimentar, se quiserem ter efetividade, devem contar com a ajuda inelutável da ciência. Conclusão que virou lugar-comum desde os triunfos da Revolução Verde, verificada especialmente no período do pós-guerra, a partir da utilização constante de soluções técnico-científicas aos problemas ancestrais da produção agrícola (pobreza do solo, irrigação, dificuldade de colheita, má qualidade de sementes etc) gerando um modelo de agricultura que entre 1950 e 1984 aumentou em 40% a produção de grãos *per capita*, e apresentou-se até recentemente como o melhor caminho para as políticas de segurança alimentar. A partir da década de 80, principalmente,

²Embora não mais recomendado pela maior parte dos “técnicos em desenvolvimento” este item tem seu inverso bastante conhecido: as regiões são pobres porque entregam-se à lógica da economia de mercado.

³No paradigma sincrônico, as regiões da fome seriam vistas como subordinadas e não como atrasadas em relação às regiões abundantes. O entendimento sincrônico, embora não mais dominante, permanece sendo defendido por muitos analistas sociais. Veja-se, por exemplo, Boaventura de Souza Santos. **Pela Mão de Alice**. São Paulo: Cortez, 1996.

com a queda na produção internacional de grãos e a maior relevância dada aos problemas de sustentabilidade ambiental das atividades agrícolas, o modelo da Revolução Verde deixou de possuir o consenso amplo e quase irrestrito que outrora tivera (BROWN, 1994).

A perspectiva de abordar o problema da segurança alimentar precipuamente sob o enfoque da quantidade de calorias ingeridas por uma população permanece atualíssima. E não sem sentido, basta lembrar que um quinto da população mundial nos países em desenvolvimento passa fome. Segundo a ONU/FAO⁴, o elevado crescimento populacional vem diminuindo constantemente a área agricultável *per capita*. Mantidas as atuais tendências, chegaremos ao ano 2030 no limite da utilização das terras agricultáveis para fins de segurança alimentar:

Tabela I
Área agricultável *per capita* no mundo

Ano Agriculturáveis	População Mundial (milhões)	Hectares
1960	3.005	1.076
1970	3.632	0,891
1980	4.363	0,741
1990	5.243	0,617
2000	6.300	0,513
2010	7.570	0,427
2020	9.096	0,355
2030	10.930	0,296
Total de hectares Agriculturáveis = 3.234.521 mil HA.		
Fonte: ONU/FAO, 1992.		

Estatísticas dessa natureza têm tido ressonância nas análises da conjuntura mundial, levando, por exemplo, o presidente do *Worldwatch Institute*,

⁴ Citado por BROWN: 1994.

Lester Brown, a considerar que a segurança alimentar deverá substituir a segurança militar na escala de prioridades dos governos nacionais (BROWN, 1994). Esse mesmo problema, que chama a atenção das organizações preocupadas com o futuro do planeta, não passa despercebido para as organizações econômicas. No Brasil, por exemplo, a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (ABIA) vê nessa situação a grande chance do país:

“O Brasil encontra-se diante de uma oportunidade única na sua história. Se nossos atuais governos tiverem capacidade e clarividência suficientes para tirar partido das perspectivas que se abrem, é bem provável que cheguemos ao ano 2.000 finalmente mais próximos do primeiro mundo do que do terceiro. Essa possibilidade promissora advém, paradoxalmente, de dados sombrios apresentados pela economia mundial, mais precisamente dos prognósticos que os organismos internacionais fazem a respeito do futuro agropecuário e alimentar do planeta.”⁵

Como é possível visualizar, o problema da segurança alimentar relacionado aos problemas da fome está longe de estar tecnicamente equacionado. Não há dúvida, no entanto, que a ciência vem colaborando na sua solução. Basta atentar às estatísticas que mostram que o percentual de crianças desnutridas no mundo tem diminuído desde a década de 1970, embora, devido ao incremento populacional, em termos absolutos o número da desnutrição nesta faixa etária mantenha-se constante (OLIVEIRA, 1994), e que, até recentemente na história da humanidade, a fome, - pelo menos da forma que a definimos hoje, - atingia a maior parte da população mundial, na maior parte do tempo, na maioria dos lugares (DYSON: 1996). É do desenvolvimento tecnológico, ainda

⁵ Editorial do boletim da ABIA de abril/ maio de 1996. p. 4.

que modificado pelas lições de sustentabilidade ambiental, que se espera a solução para a insegurança alimentar atual e futura.

3. Segurança Alimentar II

Nos termos colocados acima, a segurança alimentar tem sido apontada como resultado do escasso desenvolvimento científico e tecnológico, - ainda que recentemente tenham sido freqüentes os alertas sobre os perigos de uma exploração técnica desmedida dos recursos naturais que acabaria gerando seu desgaste acelerado, o que poderia tornar ainda mais grave o problema da fome, - muito embora ainda seja comum o entendimento de que também esses problemas do futuro poderão ser corrigidos com ulteriores desenvolvimentos científico-tecnológicos. Já a outra concepção de segurança alimentar (relativa à adequabilidade e salubridade dos alimentos) não pode ser vista como oposta à capacidade produtiva da ciência moderna, mas, ao revés, essa versão de segurança alimentar tornou-se muito mais urgente e complexa pela potencialidade dos danos que podem advir num contexto em que os alimentos foram maciçamente convertidos em produtos da técnica.

Os investimentos técnico-científicos na produção alimentar verificados, sobretudo, na segunda metade deste século, podem ser atribuídos a duas causas principais: primeira, a já aludida necessidade de superar os problemas da fome mundial, maximizado pela destruição da agricultura europeia em função da

Segunda-Guerra; segunda, os avanços das próprias ciências químicas e biológicas superaproveitados pelas grandes empresas do setor agroindustrial. Essas causas que promoveram o deslocamento do foco da produção alimentar da lavoura para a indústria, sob os auspícios da tecnologia, devem ser vistas como fatores integrantes de um quadro mais amplo: o processo relativamente longo de submissão da natureza à necessidade capitalista de expansão de seus mercados, como veremos abaixo.

De início, a busca de organização da produção de alimentos segundo a lógica capitalista de controle racional das etapas produtivas e maximização da utilização do tempo esbarrou em limites impostos pela natureza: o tempo da colheita e da gestação animal que obstavam as tentativas de apressar a produção; as distâncias que dificultavam sua distribuição, - já que o tempo de deteriorização de muitos produtos costumava ser mais breve do que o de seu transporte até novos mercados; a dependência de fontes de energia que não se prestavam à intervenção do homem, particularmente, o ritmo de conversão da luz solar em energia pelas plantas e a cadeia alimentar que daí se origina (GOODMAN, SORJ e WILKINSON, 1987).

No entanto, investimentos constantes em tecnologia permitiram paulatinamente minimizar esses obstáculos. O desenvolvimento, no final do século passado, de novas técnicas de acondicionamento de produtos deterioráveis, - como o enlatamento, - ao lado de técnicas de resfriamento de ambientes, permitindo a construção dos primeiros vagões de trem e compartimentos de navios adequados ao transporte de alimentos perecíveis por longas distâncias, marcam as primeiras vitórias da busca de expansão dos

mercados sobre o tempo de decomposição imposto pela natureza. Por volta de 1870, até mesmo a barreira espacial transoceânica foi superada, quando um carregamento de carne foi levado com sucesso da Argentina à França (GOODMAN, SORJ e WILKINSON, 1987). Com a criação e aperfeiçoamento no pós-guerra de inúmeros conservantes químicos, adicionados aos produtos deterioráveis, novas técnicas de resfriamento e empacotamento à vácuo, juntamente com a revolução dos transportes, o problema da distância imposto pela perecibilidade dos alimentos foi praticamente superado (GAVA: 1984).

O ritmo “lento” e as imprevisibilidades da produção agrícola de alimentos também sofreram, ainda no século passado, alteração pelo emprego de expedientes como a fertilização química da terra, o uso de equipamentos mecânicos (como o arado de ferro), passando pela preocupação com a melhora na seleção das sementes, dentre outros fatores (TANSEY e WORSLEY: 1995). Embora essas transformações rumo a um controle técnico da produção agrícola tenham sido mais enfáticas na Europa e EUA, países como o Brasil também procuraram acompanhá-las. Um exemplo disso foi a fundação no Brasil dos “Imperiais Institutos de Agricultura”, no último quartel do século passado, cujos objetivos, nas palavras de um de seus coordenadores, no ano de 1878, eram os seguintes:

“1 ° facilitar a substituição dos braços necessários à lavoura por meio de máquinas e instrumentos apropriados (...), 2 ° fundar estabelecimentos normais, onde se experimentem as máquinas e instrumentos aplicáveis a nossa lavoura, se ensaiem os sistemas mais convenientes da cultura da terra, os métodos adequados ao fabrico, ao aperfeiçoamento e à conservação dos produtos agrícolas (...), 3 ° promover a aquisição das melhores sementes e renovos de plantas e, experimentada a sua superioridade, facilitar a distribuição pelos lavradores, 4 ° cuidar do melhoramento das rações de animais úteis,

promovendo generalização das melhores espécies...” (SOUZA: 1993: 24).

Num processo crescente e constante de aperfeiçoamentos, os investimentos das indústrias mecânicas (do arado de ferro às máquinas colheitadeiras), das indústrias químicas (com seus adubos, pesticidas e aditivos) e pelo aperfeiçoamento genético de plantas e animais, as atividades agropecuárias foram-se integrando em complexos agro-industriais que tendiam a impor a lógica da produção industrial ao campo (WILKINSON: 1989). Este então deixa de atender diretamente às demandas dos consumidores, para atendê-las indiretamente, a partir do que lhe era requisitado pelas indústrias:

“Farmers found that increasingly they had to meet industrial requirements for supplies at the right time, and of the right size, colour and the like. Firms began to contract farmers to produce, imposing more conditions or purchases - not just conditions on price but also on growing methods, planting times, pesticide treatments and harvesting dates.” (TANSEY & WORSLEY, 1995: 113).

O avanço da lógica industrial sobre os limites da natureza trouxe não apenas mudanças na forma de produção, mas também no produto que passou a ser moldado com a dupla função de adaptar-se ao ritmo da produção industrial de larga escala e adequar-se a demanda dos consumidores. Por exemplo: o emprego de conhecimentos de tecnologia genética, principalmente após a Segunda-Guerra, fez com que não apenas o prazo gestacional dos animais destinados ao consumo fosse diminuído, mas que o próprio animal se tornasse uma “co-produto da técnica”, num processo crescente de atrelamento entre a natureza, indústria e demandas dos consumidores:

“Na produção de porcos, por exemplo, os possíveis ganhos da criação seletiva durante os próximos 30 anos incluem um aumento na eficiência na utilização de ração (diminuindo a quantidade de ração por libra ganha de peso, de 3,3 para 2,5 libras ou menos), um aumento no número de ninhadas por fêmeas (de 1,8 para 2,2 ao ano) e um aumento do número de porcos comercializados por cada fêmea (de 13 para 24 ao ano). Além disso, ‘dado que a preferência por carne magra tende a aumentar entre os consumidores, pode-se esperar que a porcentagem de gordura nas partes comestíveis da carcaça decline de 41% para 32%’” (GOODMAN, SORJ e WILKINSON, 1987: 40)

Ao lado de expedientes provenientes dos avanços na genética, para melhorar o produto “natural”, as indústrias valeram-se principalmente de tecnologias derivadas das ciências físico-químicas. A decomposição das matérias-primas agrícolas em seus componentes básicos (proteína de soja, por exemplo) e sua transformação em alimentos com características de sabor, conservação, aroma e textura diversos, dependendo apenas do emprego de aditivos⁶, permitiram a adequação do mesmo insumo agrícola a diferentes demandas de consumo (uma refeição completa, da entrada à sobremesa, pode ser feita unicamente a partir da soja). Fato que ajudou a liberar as indústrias das conseqüências da possível escassez e elevação do preço de um determinado insumo agrícola (GOODMAN, SORJ e WILKINSON, 1987).

O emprego de aditivos permite a “construção” de alimentos adaptados em seus mínimos detalhes aos interesses das indústrias de alimentos. A figura abaixo, mostra o papel dos aditivos na elaboração de uma simples salsicha:

⁶O comitê Misto FAO/OMS define aditivos como: “matérias não nutritivas que se incorporam intencionalmente aos alimentos, em geral em pequena quantidade, para melhorar seu aspecto, seu sabor, suas consistências ou propriedades de conservação”. In. Revista **Alimentação e Nutrição**. n 54 de 1992.

Figura 1

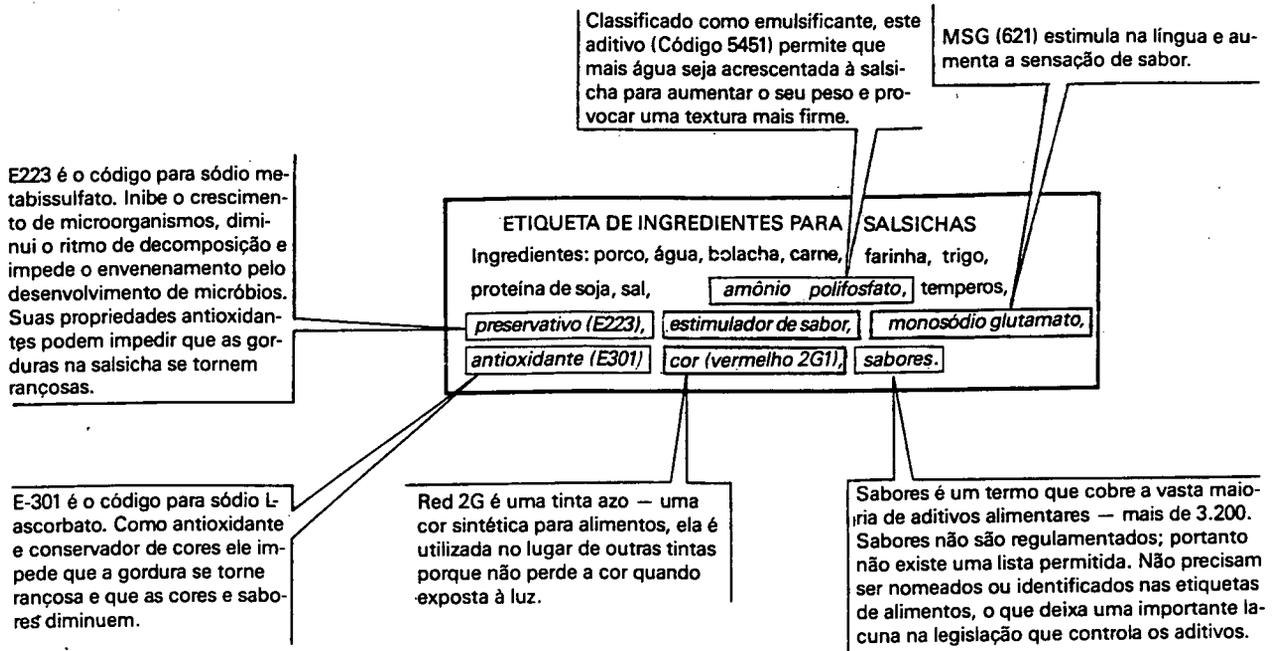


Figura elaborada por MILLER: 1986 apud GOODMAN, SORJ e WILKINSON: 1987. p. 79.

Devido a desconfiança que paira por parte de consumidores dos países altamente industrializados sobre os métodos químicos de *melhora* do produto, tem crescido em importância o emprego das biotecnologias⁷, que trazem a vantagem de melhorar o próprio ingrediente básico (as sementes, a carne, as proteínas etc) ou mesmo produzi-lo a partir de matérias-primas não-alimentícias, ao invés de uma simples melhora *a posteriori* desses ingredientes, mediante o uso de aditivos. Os alimentos biotecnologicamente produzidos situam-se mais próximos do que o consumidor ordinariamente identifica como sendo natural (WILKINSON: 1989). O que, entretanto, não significa que alimentos processados

7. "Conjunto de técnicas que permitem a manipulação de organismos vivos para fins produtivos" (WILKINSON: 1989, 7).

a partir de tecnologia “não-química” estejam livres de quaisquer desconfianças por parte de alguns segmentos de consumidores⁸.

A busca por parte da indústria de oferecer alimentos mais saudáveis responde a uma demanda por parte dos consumidores que encontrou franca ascensão nos EUA e na Europa a partir da década de 80 e motivaram as indústrias não apenas a modificarem seus métodos de produção, mas também a criarem linhas especiais de produtos alimentares (HILLIAM:1996). Dietas específicas para atletas, gestantes, crianças etc. não-se tornado importantes nichos de mercado para às indústrias na medida em que permitem uma sobre-agregação de valor a determinados produtos, já que as dietas especiais são ordinariamente compostas por alimentos mais caros. Predominantemente, esses produtos são os mesmos produtos de antes, mas com alteração em seus componentes parciais: redução de calorias, modificações na quantidade ou qualidade de proteínas, redução de colesterol, aumento de gorduras insaturadas, maior quantidade de fibras etc (GOODMAN, SORJ e WILKINSON: 1987).

O fato de serem as indústrias e não mais as atividades agropecuárias as mediadoras entre as demandas do consumidor e os alimentos não foi o resultado puro e simples do desenvolvimento da tecnologia industrial. Os alimentos industrialmente processados só puderam se expandir da forma como ocorreu, porque havia demanda para esse tipo de consumo. O que significa dizer que

⁸ Atualmente há uma luta por parte dos ambientalistas, sobretudo europeus, para que esteja escrito no rótulo se determinado alimento é ou não fruto de manipulação genética, devido a sua indiferenciabilidade dos produtos tradicionais e a falta de dados sobre seus efeitos à saúde e ao meio ambiente. (Revista **REPÚBLICA**: maio de 1997) No Brasil, um projeto de lei de autoria do deputado Fernando Gabeira, do Partido Verde, antecipa-se à própria liberação dos alimentos transgênicos no Brasil, exigindo sua identificação no rótulo.

para submeter grande parte da produção mundial de alimentos à sua lógica, a indústria teve de tornar-se não apenas senhora do campo, foi preciso que se tornasse também “senhora das cozinhas”, para entrar na outra ponta da cadeia produtiva, dominada, então, pelo trabalho não pago das mulheres que eram as grandes responsáveis pela transformação das matérias-primas *in natura* em alimentos aptos a serem consumidos (GOODMAN e REDCLIFT: 1992). É sobre a entrada dos produtos industrialmente processados no ambiente doméstico que trataremos a seguir.

4. As transformações na esfera doméstica

A ida das mulheres para o trabalho fora do lar, principalmente após a Segunda-Guerra, não apenas nos países desenvolvidos, mas também naqueles em desenvolvimento, como o Brasil⁹, ocasionou e permitiu mudanças significativas na indústria alimentar. Tradicionalmente detentoras das técnicas de preparo de alimentos, a entrada formal das mulheres no mundo do trabalho separado da família criava a necessidade de produtos de mais fácil e menor tempo de preparo, abrindo o resistente setor doméstico de manipulação de alimentos para a exploração industrial (SATO: 1997). Tarefa que se tornava possível também pela proliferação, inicialmente nos países industrializados, de eletrodomésticos (como a geladeira e o fogão à gás) possibilitando a diminuição do tempo gasto com o preparo e as idas ao mercado (TANSEY & WORSLEY:

⁹No Brasil o censo demográfico de 1960 mostra que praticamente dobrou, em relação à década anterior, o número de mulheres inseridas em atividades produtivas fora do lar (IBGE: 1987).

1995). Ironicamente, o trabalho não remunerado das mulheres na seleção e preparo dos alimentos para a família (enquanto integrante de “seus deveres naturais”) foi sendo apropriado pelas indústrias como a forma por excelência de agregar valor aos produtos que vendiam: quanto mais etapas preparatórias a indústria podia aditar aos alimentos que punha à disposição no mercado, menos técnica e tempo seriam necessários ao seu preparo doméstico e, conseqüentemente, mais poderiam cobrar pelos alimentos oferecidos (GOODMAN & REDCLIFT: 1992).

A industrialização de etapas domésticas no preparo alimentar ao implicar elevação no preço dos alimentos não ocorreu na mesma intensidade nos diversos países. No Brasil esse processo foi mais lento, embora significativo: enquanto na década de 60 produtos mais elaborados (leite pasteurizado e laticínios processados, conservas de frutas e verduras, especiarias e condimentos pré-elaborados e conserva de pescados) representavam 20% do valor total da produção de alimentos vendidos no país, em 1974 passaram a representar 31,9% (LIMA: 1979). E, estudos têm apontado que, incrementos na renda da população implicam aumento direto na demanda por produtos pré-prontos ou de alto valor agregado¹⁰ (SATO: 1997). A tabela abaixo, refere-se ao crescimento da produção de alguns alimentos com maior valor agregado no período referente ao atual plano de estabilização econômica brasileira (Plano Real):

¹⁰ Grandes indústrias de alimentos, como a Sadia e a Perdigão, diante da alegada elevação do poder aquisitivo do consumidor brasileiro em função do Plano Real, passaram a se interessar pelo mercado de alimentos pré-prontos, sobretudo massas, com pretensão de estarem fabricando e comercializando esse tipo de produto ainda este ano. **Expressão**, junho de 1997.

Tabela 2

Produção física de alimentos com maior valor agregado nos anos de 1993/94/95 em 1000 toneladas

Produtos	1993	1994	1995	(%) variação no período
Balas, confeitos e bombons	382	434	432	13,10
Chocolates em barras e tabletes	98	100	133	35,71
Sorvetes	134	140	195	45,52
Biscoitos e bolachas	665	791	928	39,55
Leite longa vida	466	720	972	108,58
Leite em pó	235	249	283	20,42
Iogurtes	225	251	413	83,55
Queijo	243	283	345	43,62
Fonte: Sato: 1997.				

O pouco tempo disponível para o preparo de alimentos tem aberto espaço também para o deslocamento do consumo para fora do ambiente doméstico. Neste sentido a emergência dos *fast foods*, nos EUA do pós-guerra, é emblemática. Ao terem conseguido diminuir sensivelmente o tempo requerido para que uma refeição fique pronta, - quebrando com isso também o horário fixo de refeições (que então pode ser preparada e servida a qualquer hora), - os *fast foods* adaptaram-se aos novos modos de vida impostos pela urbanização e o aumento da distância entre local de trabalho e residência (GOODMAN e REDICLIFIT: 1992).

No Brasil, as grandes cadeias internacionais de *fast food* começaram a chegar timidamente na década de 80 e de forma mais contundente nos últimos 4 anos. Tentativas de implantação dos *fast food* no Brasil já haviam ocorrido na década de 70, mas sem sucesso. Segundo o diretor KFC (*Kentucky Fried Chicken*) responsável por uma dessas malogradas tentativas: nos anos 70 o Brasil ainda não estava preparado para o *fast food*, seu modo de vida e cultura

alimentar ainda não requeriam esse tipo de serviço¹¹. Com efeito, apenas com mudanças nos hábitos alimentares, que estudos de nutricionistas têm apontado como ocorridos principalmente a partir dos últimos 15 anos, pôde haver um mercado amplo e promissor para esses estabelecimentos. Entre essas mudanças estão: 1º a “norte-americanização” do cardápio (rico em gorduras e proteína animal) em detrimento do cardápio “mediterrâneo” (que inclui consumo freqüente de saladas); 2º “Infantilização dos hábitos alimentares”, caracterizada pela excessiva flexibilização nos horários das refeições, além da exclusão sistemática de verduras, frutas e legumes em favor de hambúrgueres e coisas do gênero¹².

A tabela abaixo 3 dá uma idéia da importância das redes de *fast food* no mercado de alimentos mundial e brasileiro no ano de 1992 :

Tabela 3
Participação de algumas redes de *fast food* nos mercados mundial e brasileiro

Grupo	faturamento mundial (1992)	faturamento Brasil (1992)	lojas no mundo	lojas no Brasil	refeições/dia Brasil
McDonald's	US\$ 22 bilhões	US\$ 165 milhões	13.000	131	300.000
Bob's	-----	US\$ 78 milhões	-----	108	220.000
Pizza Hut	US\$ 5,7 bilhões	US\$ 26 milhões	9.600	26	30.000
Burger King	US\$ 9 bilhões	-----	8.000	-----	-----
KFC	US\$ 11 bilhões*	-----	8.700	23*	-----
Domino's	US\$ 2,5 bilhões	-----	5.500	-----	-----
Arby's	US\$ 1,5 bilhões	-----	2.500	1	1.500
Subway	-----	-----	13.000	51	-----
* dados de 1997					

Fonte básica: revista *Veja* de 21 de julho de 1993.

Ainda que atualmente algumas lojas integrantes de cadeias internacionais de *fast food* estejam em crise no Brasil¹³, isso se deve, segundo especialistas,

¹¹ Entrevista a Revista *Veja* de 21 de julho de 1993. P. 62.

¹² Conforme entrevista do endocrinologista Roberto Chacra e do nutrólogo Mauro Finberg à Folha de São Paulo de 29 de setembro de 1996. P 3.

¹³ Várias lojas da Subway, Pizza Hut e KFC têm fechado as portas nos últimos meses no Brasil (Revista *VEJA* de 17 de setembro de 1997).

não ao fracasso desse tipo de consumo, mas sim à má organização administrativa de alguns desses estabelecimentos e, principalmente, ao barateamento das refeições prontas no Brasil, garantido pela proliferação de restaurantes que vendem comida por quilo aos que são obrigados ou preferem fazer refeições fora de casa.

Embora em países como o Brasil a passagem do consumo de produtos industrialmente pouco processados para os de maior processamento e valor agregado, bem como o deslocamento de parte do consumo doméstico para ambientes que transformem em fonte de lucro o trabalho no preparo de alimentos seja mais lento do que o é em países altamente industrializados, pode-se ter esses processos como indicativos da integração brasileira à lógica do que tem sido chamado de sistema mundial de alimentos. Esse sistema configura-se pela integração dependente dos diferentes aspectos envolvidos na produção alimentar em nível mundial: variáveis biológicas (processos de vida utilizados para produzir alimentos e sua sustentabilidade ecológica), variáveis econômico-políticas (poder que determinados atores do sistema possuem para impor padrões de consumo ou formas de produção ou de restringi-los) e sócio-culturais (significado cultural do que é alimento, de a quem cabe elaborá-lo etc) (TANSEY e WORSLEY: 1995).

5. Oligopolização

A tendência à internacionalização do sistema alimentar mundial vem hoje acompanhada de sua tendência à oligopolização, cada vez mais um número

menor de empresas domina a maior parte do mercado. Na Europa ocidental, por exemplo, dados de 1988 informam que as vendas de apenas oito firmas (Unilever, Nestlé, BSN, Cadbury-Schweppes, ABC, United Biscuits, Hillsdown e San W. Berisdorf) respondiam por mais de 70% do mercado de comidas e bebidas daquela região (TANSEY e WORSLEY, 1995: 112). Essa concentração de grande parte da produção e venda de alimentos por poucas empresas não se verifica apenas nos países altamente industrializados. No Brasil, entre 1993 e 1996, as multinacionais de alimentos investiram mais de US\$ 4,1 bilhões em parcerias e compra de empresas nacionais. Como resultado passaram a produzir cerca de 60% dos alimentos que são vendidos hoje no país (ABIA: 1996). O avanço desses investimentos no sentido de uma maior concentração empresarial em torno de grandes marcas mundiais pode ser visualizado na tabela 4, que mostra algumas das empresas nacionais, líderes em seus segmentos de mercado, que foram incorporadas pelas gigantes mundiais do setor de alimentos:

Tabela 4

Exemplos de incorporações de empresas nacionais de alimentos por multinacionais (1993-1997)

Empresa brasileira	Multinacional adquirente	Parceira
Tostines (biscoitos)	Nestlé	
Santista (alimentos em geral)	-----	Philip Morris
Alyram (biscoitos)	Nestlé	-----
Triunfo (biscoitos)	Danone	-----
Aymoré (biscoitos)	Danone	-----
Pilar (biscoitos)	Fleiscman Royal	-----
Fringuz (frigorífico)	Fleiscman Royal	-----
Ceval (grãos)	Grupo Bunge	-----
Lacesa (laticínios)	Parmalat	-----
Mococa (laticínios)	Parmalat	-----
Kibon (sorvetes)	Gessy-Lever	-----
Tabela construída a partir de fontes diversas, principalmente: ABIA: 1996 e SATO: 1997		

Como resultado desse processo acirrou-se a oligopolização do setor alimentar no Brasil que é hoje dominado ou por indústrias transnacionais ao lado de grandes produtoras nacionais, constituindo estruturas oligopolistas de abrangência nacional (setor de laticínios e setor de derivados de trigo), ou pelos chamados “oligopólios competitivos”, caracterizados pela predominância de grandes empresas nacionais e multinacionais, mas que, regionalmente, têm que competir com diversas empresas de porte médio, - como no caso do setor de carnes e de beneficiamento de grãos. (SATO: 1997).

No que se refere a questão da segurança alimentar, enquanto adequabilidade e salubridade dos alimentos oferecidos ao consumidor, a discussão sobre a industrialização, internacionalização e oligopolização da produção e distribuição de alimentos é relevante na medida em que esses fenômenos acarretam grandes modificações no modo como essa espécie de segurança pode ser atualmente buscada. Uma vez que:

a. O fato de os alimentos hoje à disposição do consumidor no mercado dos países desenvolvidos e em países como o Brasil serem cada vez mais industrializados e produtos de investimentos técnico-científicos, capazes de adequá-los aos interesses das grandes empresas do setor e a necessidade de expansão do mercado consumidor (fato que se dá tanto pelo aumento da produção, como mediante sua diferenciação), acarreta evidente dificuldade por parte dos leigos de saberem o que estão levando para casa. A definição do que pode ou não pode ser consumido torna-se crescentemente um assunto técnico, não podendo ser resolvido mais apenas com referência a escolhas passadas (já que os produtos mudam constantemente), nem por análises meramente

sensórias (já que grande parte dos riscos alimentares atuais são sensorialmente imperceptíveis);

b. Com a vitória da tecnologia sobre o prazo de deteriorização dos alimentos e o desenvolvimento acelerado dos meios de transporte, os alimentos a serem consumidos pela população de uma determinada região podem vir, - e comumente vêm, - de longas distâncias, fato que novamente dificulta a possibilidade de o consumidor ter acesso a informações acerca de problemas que possam ter afetado a região produtora: uso excessivo de agrotóxicos, contaminação por metais pesados, má utilização de hormônios e antibióticos na criação animal etc;

c. Devido à tendência à oligopolização, o poder de determinadas empresas de alimentos em nível mundial tornou-se excessivamente forte, diminuindo a possibilidade de concorrência e, conseqüentemente, a possibilidade de o consumidor poder escolher dentre empresas aquelas que demonstram mais preocupações com sua saúde. Além do que, ao produzirem para milhares de pessoas ao redor do mundo, qualquer falha, descuido ou utilização de ingredientes prejudiciais à saúde no processo produtivo pode acarretar um problema de dimensões catastróficas;

d. Ao lado disso, a entrada das mulheres no setor formal da produção fez com que fosse reduzido consideravelmente o tempo que as unidades de consumo domésticas podem dispor para selecionar os alimentos para sua família. Essa escolha, diante do ritmo acelerado da vida nas grandes cidades, deve ser feita às pressas, sem tempo para a leitura de rótulos ainda quando estes sejam compreensíveis.

E, se acrescentarmos a isso, o fato de que essas novas incertezas sobre a qualidade e inocuidade dos alimentos postos à escolha no mercado não superaram, mas antes somam-se às questões mais localizadas, como os possíveis danos advindos da produção caseira ou artesanal de alimentos (questões de higiene, contaminação bacteriológica etc), teremos um panorama básico do quão complexo há-se tornado o ato básico de se alimentar.

Dessa configuração de fatores emerge a escolha alimentar como escolha de risco: como escolha feita com carência de informações sobre questões potencialmente danosas. De um lado, não se pode deixar de escolher, de outro, faltam dados e tempo que tornem essa escolha segura num nível desejado ou possível. Faltam dados, inclusive, sobre como operam as instituições que pretendem suprir essa falta de conhecimento do consumidor comum: as instituições de controle alimentar. De forma que optar por um produto simplesmente porque tem um selo de inspeção pode ser, novamente, uma decisão com falta de informações.

6. Riscos alimentares

Para os propósitos deste estudo, dividiremos os riscos associados à alimentação em duas grandes categorias. Primeiramente, os riscos que aparecem como obstáculos aos interesses de pelo menos boa parte dos produtores de alimentos, motivando aperfeiçoamentos no processo produtivo para eliminá-los. Tal é o caso dos chamados “riscos tradicionais”, provenientes

de seleção, manipulação ou esterilização imperfeitas de produtos e que se manifestam pela mistura de substâncias alimentícias com não-alimentícias (cogumelos comestíveis/ cogumelos venenosos, por exemplo), excesso de resíduos físicos (pedregulhos junto aos cereais), contaminação por microorganismos (como a salmonella) etc. (FLATES: 1995).

O interesse de boa parte dos produtores em eliminar esses riscos (que pode ser inferido pelo uso cada vez mais freqüente de métodos de controle de produção, como o HACCP¹⁴) parece resultar de pelo menos dois fatores: 1. são riscos que quando se materializam em danos têm seus efeitos mais ou menos imediatos e que trazem a possibilidade de serem diagnosticados com precisão (MELLO et alli: 1994), decorrendo daí a maior facilidade de identificação de seu responsável, abrindo espaços tanto para a propaganda negativa da marca do produto, quanto à possibilidade de responsabilização jurídica da empresa; 2. sua eliminação faz parte das exigências para o reconhecimento internacional de qualidade do estabelecimento (certificações ISO 9002, por exemplo), fator de grande importância em mercados competitivos, como veremos adiante.

O fato de serem chamados “tradicionais” não significa que estes sejam riscos que estejam perdendo sua importância face aos novos riscos de matriz tecnológica. Dados mundiais demonstram, por exemplo, que a contaminação de alimentos e água por microorganismos patógenos permanece como a principal responsável pela diarreia que lidera as causas de mortalidade infantil nos países em desenvolvimento (RODRIGUEZ: 1997). Sendo a ação de microorganismos

¹⁴ Método de controle dos pontos críticos existentes em quaisquer fases do processo produtivo, com o objetivo de eliminar riscos alimentares provenientes de contaminação, má seleção de insumos etc., de utilização bastante difundida em diversos países, inclusive o Brasil, como veremos à frente.

também a maior causa de acidentes alimentares em países como os EUA, - onde a contaminação de alimentos pela Salmonella, - bactéria encontrada sobretudo em carnes e saladas, - apresenta-se como o maior risco alimentar contabilizado (ALDRICH: 1994), o mesmo ocorrendo no estado de Santa Catarina¹⁵. Denominá-los "tradicionais" tem, então, o único sentido de salientar que são riscos não derivados de processos técnico-científicos aplicados à produção, mas riscos ancestrais que, espera-se, sejam solucionados pelos avanços nas técnicas produtivas e com medidas sanitárias adequadas.

Diferentemente dos riscos tradicionais, os riscos de matriz científico-tecnológica são riscos que derivam dos processos de adaptação das matérias-primas alimentares *in natura* à lógica industrial ou da elaboração de alimentos a partir de matérias inicialmente não-alimentares (como as proteínas unicelulares, por exemplo). São riscos que respondem a necessidades empresariais de aumento da produção agrícola e controle de pragas (como na utilização de agrotóxicos¹⁶), diminuição do tempo natural (como no apressamento do prazo de maturação de animais para o abate, mediante utilização de hormônios), legitimação dos produtos oferecidos a partir de sua imitação do produto natural, melhora de seu aspecto externo ou alargamento do tempo de conservação (como no caso do emprego de aditivos) etc.

Não existe uma contabilização razoável dos danos advindos desses novos riscos (MISCH: 1994). Enquanto isso, ingredientes suspeitos de serem

¹⁵ Conforme dados da Vigilância Epidemiológica Catarinense (1997).

¹⁶ O aumento da produção é apenas uma das razões alegadas para o uso constante de insumos químicos na lavoura, pois estudos tem demonstrado que a utilização de vários desses insumos visa com muita frequência a simples melhoras na aparência externa do produto, de modo a atrair a atenção do consumidor (GUIVANT: 1995).

cancerígenos (como vários aditivos e edulcorantes¹⁷), bem como a existência de resíduos venenosos nos alimentos, provenientes da excessiva utilização de pesticidas na lavoura, até o momento têm sido agraciados por uma presunção de inocuidade: enquanto não se puder provar de forma definitiva os males que podem acarretar às pessoas, as indústrias permanecem a utilizá-los (GUIVANT: 1995)¹⁸.

Enquanto em relação aos riscos tradicionais a meta empresarial é no sentido de sua completa eliminação através de métodos mais rigorosos de seleção e preparo (BAUMAN: 1990), os riscos de matriz técnico-científica, por serem fundamentais à indústria moderna, devem tão somente serem circunscritos a *níveis aceitáveis*. A limitação dos riscos que não se considera viável eliminar de toda a quantidades aceitáveis, e a compactuação nesse sentido, como veremos, entre ciência, indústrias e Estado, ao mesmo tempo que expressa uma cautela em evitar danos graves e imediatos aos consumidores, tem aberto possibilidades para que se os envenenem “um pouquinho”, sem que haja daí nenhuma consequência jurídica. E, mais ainda, conferindo uma espécie de licença ética para prejudicar à saúde alheia, desde que de forma pouco visível (BECK: 1992).

¹⁷ Edulcorantes são substâncias extremamente doces usadas em substituição à sacarose como adoçante. Podem ser naturais (como esteviosídeo, manitol etc.) ou artificiais (ciclamarato, aspartame, sacarina etc): MONEGO: 1994.

¹⁸ A rigor, no ordenamento jurídico brasileiro essa presunção de inocuidade é inaceitável, haja vista que o Código de Defesa do Consumidor diz (art. 6º, VIII) que, sendo o consumidor a parte mais frágil da relação de consumo, tendo ele uma suspeita verossímil, cabe à empresa provar que seu produto é inócuo ao consumo e não ao consumidor provar a sua inadequabilidade. Mas apesar de formalmente a lei assim dispor, na prática, a presunção de inocuidade permanece existindo em favor das indústrias. Ainda que haja alguns avanços nesse sentido. Por exemplo, numa controvertida ação na justiça paulista acerca de se deveria uma indústria tabagista indenizar um fumante que morreu de infarto aparentemente relacionado com o consumo de cigarros, o juiz determinou que cabe as indústrias provarem que o fumo não foi o causador da morte do fumante e não à sua família provar o contrário (Revista ISTO-É de 20 de agosto de 1997)..

O estabelecimento de níveis aceitáveis de riscos baseia-se numa série de operações nimamente questionáveis por parte de laboratórios públicos e privados envolvidos com a questão. Dentre os problemas dessas operações, o sociólogo alemão Ulrich Beck (1992) salienta: a. a atribuição do nível de toxicidade de um produto dá-se analisando-o isoladamente, desconsiderando suas interações numa refeição real; b. a fixação de taxas de tolerância do organismo humano a determinado ingrediente tóxico baseia-se na transposição para o homem de testes feitos com animais, sem levar em conta que até mesmo entre indivíduos da mesma espécie a taxa de tolerância é variável; c. desconsideram outros fatores que seriam importantes na aferição dessa tolerância: idade, estilo de vida etc; d. são testes feitos sob circunstâncias artificiais, diferentes daquelas em que se situa o consumidor efetivamente considerado; e. seus resultados são tidos como um assunto técnico, escritos em linguagem inacessível, como se não estivessem relacionados com a vida do consumidor *leigo*.

A circunscrição de produtos sabidamente nocivos a níveis toleráveis, ou a utilização indiscriminada de produtos químicos cuja nocividade ainda é desconhecida faz com que a sociedade deixe como que um cheque em branco na mão de instituições como a indústria e a ciência para que estas o preencham da maneira que melhor convir a seus interesses (BECK: 1992). Ao consumidor, incapaz de detectar o risco que corre, pede-se apenas que não se preocupe com questões que *não lhe são afeitas* ou que confie nas instituições de controle estatais ou internacionais. A tabela 5 mostra os principais riscos alimentares e as instituições que no Brasil são por seu controle responsáveis:

Tabela 5
Riscos alimentares e sua responsabilização

Risco	Causa	Efeitos	Objetivo/órgão controlador	Responsabilização
Resíduos físicos	Inadequado processo de separação químico ou físico dos alimentos.	Acidentes alimentares de efeito imediato, ou de longo prazo. Resíduos de metais como mercúrio, chumbo e cromo são tidos como causadores de câncer de pele, fígado e pulmão.	Eliminar os resíduos macroscópicos, circunscrever os microscópios a "níveis aceitáveis". 1. Ministério da Saúde e da Agricultura, através da determinação do nível tolerável de resíduos físicos por quantidade de produto; vigilâncias sanitárias e delegacias da Agricultura (fiscal.)	Nos acidentes de efeitos imediatos, aplicação de sanções jurídicas: de multa à prisão dos responsáveis, - conforme o grau de culpa. Nos de efeito a longo prazo, dificuldade de estabelecimento de nexos causal entre acidente e agente causador.
Agregados químicos	Adição deliberada de substâncias não-alimentares para melhorar as características de atratividade e/ou conservação dos alimentos	Alguns estudos apontam a correlação entre vários aditivos e incidência de câncer (de pele, fígado, cólon e pulmão) e sobre a diminuição das defesas imunológicas do organismo.	Embora alguns agregados tenham sido proibidos nos últimos anos, a tendência dominante é sua circunscrição a níveis aceitáveis./ Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura (delimitação dos níveis); vigilâncias sanitárias e delegacias da Agricultura (fiscal.)	Teoricamente passível de sanções jurídicas, de multa à cadeia dos responsáveis, de acordo com o grau de culpa. Na prática, a responsabilização tem esbarrado na dificuldade técnico-política de remeter a emergência de danos ao consumo de aditivos.
Contaminação por microorganismos	Inadequado processo de esterilização ou manipulação ou seleção de alimentos.	Principal fonte de acidentes alimentares comprovados, via de regra, de efeitos quase imediatos (entre 1 hora e 30 dias, conforme o agente patogênico), variando também seus efeitos: de náuseas à morte do infectado.	Eliminar-los. Ministério da Saúde (através das vigilâncias sanitárias e epidemiológicas) e Ministério da Agricultura (através de suas delegacias) Em Santa Catarina, também através da CIDASC e EPAGRI	Responsabilização com base nos códigos penal (de multa à cadeia), civil e do consumidor (indenizações), mais a possível interdição do estabelecimento.
contaminação química e bioquímica	excesso de resíduos químicos indesejados, proveniente do uso de agrotóxicos, hormônios etc. nas etapas anteriores ao processamento.	varia conforme a dosagem, exposição e tipo de resíduo, podendo ir de indisposições momentâneas à morte por intoxicação, além de efeitos de longo prazo (câncer de fígado, intestino e estômago e alteração genética)	Eliminar-los/ Ministério da Saúde e Secretarias Estaduais de Saúde e Agricultura (na prática controle feito, quando feito, quase apenas em nível federal)	Possibilidade de responsabilização nas esferas penais e civis, esbarrando na dificuldade de provar o nexos causal entre o agente causador e o dano ao consumidor.
contaminação radiativa	Exposição do alimento deliberada dos alimentos a processos de conservação radiativa. Alimentos provenientes de regiões radiativamente contaminadas	Enquanto forma deliberada para a conservação de alimentos, os estudos ainda são inconcludentes se o alimento irradiado fica contaminado. Já o consumo de alimentos efetivamente contaminados é apontado como gerador de câncer e alterações genéticas.	Eliminar as involuntárias. Manter as deliberadas em níveis aceitáveis/ Ministério da Agricultura, da Saúde, Minas e Energia e seus órgãos regionais.	Possibilidade de responsabilização nas esferas penais e civis. Esbarrando na dificuldade de prova.
Produtos alterados geneticamente	Manipulação genética de espécies vivas para	Ainda não conclusivos.	Comissão Técnica Nacional de	Possibilidade de responsabilização nas

(transgênicos)	adaptá-las aos interesses da indústria e a demanda do consumidor.		Biossegurança (CTNBio), fiscalização dos Ministérios da Saúde e da Agricultura e de seus órgãos.	esferas penal e civil, desde que se possa efetivamente provar a emergência de um dano devido ao consumo dos alimentos assim manipulados.
Tabela elaborada a partir de fontes diversas: BAUMANN (1990), FLATES (1995), MISCH (1994) MONEGO (1994), TANSEY e WORSLEY (1995), além de consultas à legislação brasileira.				

7. Dimensões sócio-políticas dos *riscos toleráveis*

Não apenas por limitações internas ao próprio saber científico¹⁹, mas também devido ao fato de que a manifestação pública de seus resultados não esteja isenta de influências provenientes de instituições como o mercado, o Estado, os movimentos sociais etc, os níveis de aceitabilidade de riscos não podem ser vistos como pontos tecnicamente pacíficos. São, ao contrário, resultado de negociações e contradições várias. O mercado com muita freqüência quer diminuir suas margens “exageradas” de segurança capazes de obstar-lhe a maximização da produção²⁰; os movimentos sociais, como os ecológicos, querem aumentá-las; os Estados querem saber qual será o reflexo

¹⁹ As margens de riscos toleráveis variam enormemente com o passar do tempo e aprofundamento do conhecimento técnico sobre determinado risco: entre os anos de 1972 e 1991, por exemplo, a concentração de chumbo no sangue humano que as agências de controle norte-americanas consideravam razoável caiu nada menos que 75 por cento! (Cf. MISCH, 1994: 195).

²⁰ Essa é a demanda mais comum do setor econômico, muito embora não se possa esquecer de que mercado é uma abstração sob o qual se abrigam inúmeros interesses e táticas. Há várias formas de auferir lucros e muitas delas dependem do competente trabalho da instituições de controle de riscos e de níveis estritos de tolerância. A manutenção de certos patamares de segurança é vital a várias atividades econômicas, o que leva o próprio mercado - e não apenas a ciência - a ter discursos plurais em relação aos níveis aceitáveis de riscos. Assim, enquanto as indústrias mundiais de combustível fazem um grande *lobby* para evitar medidas de restrição ao uso de combustíveis fósseis, as seguradoras unem-se para pedir a ONU medidas mais severas rumo a sua restrição, a fim de evitar a proliferação de catástrofes indenizáveis, provocadas pelo aquecimento global da Terra, no qual, o uso de combustível fóssil acredita-se ter grande influência.

dessas questões em seus níveis de emprego e estratégias econômico-políticas²¹.

Apesar desse feixe de incertezas que perpassa a ciência como criadora de padrões de aceitabilidade, confiar em seu controle ainda é uma das únicas formas de garantia de que dispõe o consumidor - razão pela qual os rótulos dos produtos exibem, obrigatoriamente (inclusive no Brasil), o nome do responsável técnico pela fórmula do que foi adquirido. E é, então, que entra o Estado com seu poder regulamentador. Sua função, nesse sentido, é aumentar a probabilidade de que as garantias dadas por um fabricante a um produto sejam mais do que simples assinaturas: evitando a frustração das expectativas do consumidor face ao produto, mediante sua fiscalização e seus institutos de responsabilização jurídica. De modo simplificado: a ciência infere os padrões de segurança mínima exigíveis para controle de riscos e o Estado lhes confere eficácia vinculante.

Essa inter-relação entre Estado e ciência possui dificuldades singulares, inclusive no âmbito da linguagem utilizada. A regulamentação estatal é construída a partir da linguagem do direito, que é a linguagem do comando ("se é *a* deve ser *b*"/ "se, e somente se, ocorreu uma ação previamente definida como crime deve haver a punição correspondente"), o que significa dizer que uma

²¹ Via de regra, o aumento dos níveis de segurança não se faz sem custos econômicos, frequentemente elevados, pois exige, quase sempre, tecnologia mais avançada. Como resultado, várias empresas marginais fecham as portas, gerando graus variáveis de desemprego. Poder-se-ia argumentar - como o fazem a maioria dos teóricos liberais - que com isso se diminuiria a oferta apenas temporariamente, pois como a demanda continuaria a pressionar a produção - e, conseqüentemente, os preços, logo haveria mais e melhores produtores interessados em investir sob essa demanda contida, o que reequilibraria o mercado. Mas isso também gera o risco da oligopolização da economia (só poucos podem produzir sob os novos padrões) - e a conseqüente quebra no equilíbrio do binômio: oferta /demanda, - com os conseqüentes encarecimento dos produtos e inacessibilidade dos consumidores marginais a esses. Sobre a visão liberal, ver, por exemplo, Hazlitt, H. **Economia numa Única Lição**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. Sobre os efeitos do incremento da exigência tecnológica de segurança para a oligopolização do mercado, e seu uso estratégico pelas grandes corporações, ver Guimarães, Samuel. P. "Inovação Tecnológica e Poder", in: Revista **Política Externa**, n 4. São Paulo: Paz e Terra, 2 trimestre de 1993

comunicação que se torna lei deve ser obedecida indiferentemente de seu conteúdo de verdade (de normas não se predicam verdade ou falsidade)²². Já as comunicações científicas podem a todo momento serem alvos de debates e discordâncias. De forma que ao tornar juridicamente obrigatório um padrão científico de uma época, estar-se-a-lo-á envolvendo na lentidão e inquestionabilidade, quanto ao conteúdo de verdade, das normas jurídicas. Há anos, por exemplo, tenta-se mudar pontos na legislação que regulamenta o comércio e utilização de agrotóxicos no Brasil, sem muito sucesso, - ainda que seja fato que tais leis estejam em dissonância com os atuais padrões técnicos de agricultura saudável, protejam produtos de utilização proibida nos países onde foram desenvolvidos e pareçam estar vinculados a morte de cerca de 10 mil brasileiros ao ano²³. Esse é um exemplo de utilização da ordem legal de um determinado país para desrespeitar os critérios científicos válidos em qualquer parte em nome de fins econômicos particulares.

Questões dessa natureza servem para mostrar que definindo os “riscos” e sua “aceitabilidade” estão não apenas constatações de ameaças objetivamente aferidas, mas uma série de variáveis sócio-políticas. As influências várias que envolvem não somente a eleição do que será tido como risco prioritário, mas que também definem qual será a forma de seu controle e que tipo de responsabilização seus causadores devem sofrer, têm feito da questão dos

²² Sobre o desenvolvimento desse princípio, inspirado em David Hume, no direito contemporâneo, ver KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Coimbra: Arménio Amado, 1972.

²³ Conforme estimativa do Ministério da Saúde, publicada no Jornal **Diário Catarinense** de 4 de janeiro de 1997. p. 4. A permanência da utilização em países como o Brasil desses agrotóxicos é importante economicamente para que as empresas que os produzem não percam o capital investido e mesmo necessária para que possam arcar com os custos do desenvolvimento de melhores produtos para atenderem aos países com legislações mais exigentes. Sobre esse ponto, ver: Martinez, Paulo. **Multinacionais: desenvolvimento ou exploração?** São Paulo: Moderna, 1987.

riscos campo fértil para a análise sociológica. Sobretudo quando verificamos que a preocupação em administrar, eliminar ou evitar riscos é uma das características centrais do período histórico pelo qual passam as sociedades industrializadas (BECK: 1992, GIDDENS: 1991 e LUNHMANN: 1992). Nos países em desenvolvimento, embora essa preocupação não se faça tão evidente, ela tem-se tornado igualmente necessária, haja vista que se a riqueza não tem sido até agora mundialmente distribuída, os riscos advindos do cada vez mais globalizado modelo de geração de riquezas, sim. A fome pode ser mais dramática ao sul da linha do Equador, mas os alimentos aqui consumidos não são mais isentos de componentes químicos suspeitos, ou de outros *facilitadores* da adaptação agricultura/indústria, do que os alimentos consumidos ao norte (BECK: 1992).

No capítulo que segue procuraremos oferecer um panorama do debate que as ciências sociais têm feito sobre a questão dos riscos em geral, para daí tirarmos o que seja mais relevante para a questão particular dos riscos alimentares.

CAPÍTULO II

O Risco como Questão Sociológica

Introdução

O estudo da temática dos riscos na Sociologia é bastante recente. Pode-se mesmo, comparando a outros campos do saber que primeiramente se ocuparam da questão (engenharia, economia, administração etc.), detectar uma entrada tardia dos sociólogos na sua abordagem, o que chegou a preocupar alguns autores pioneiramente envolvidos com a questão. Assim, num artigo de 1984, argumentava SHORT:

“Perhaps the chief risk for sociology, if we do not make a major effort to engage the discipline more fully in this area, is that we increasingly be seen as irrelevant to an area of extreme importance to all human kind - an area in which all the major institutions, all societies and all nations are daily affected by analyses and decisions which remain largely uninformed by sociological theory and analyses.”

A necessidade da Sociologia, e das demais ciências sociais, engajarem-se no estudo dos riscos decorre, principalmente, do próprio carácter “tecnicista” que tem dominado as análises de outras áreas. Os riscos têm sido estudados pelas mais diversas organizações sociais (organismos de defesa comunitária, companhias de seguros etc.) como probabilidades matemáticas, expressas na fórmula: *Risco é igual a probabilidade de ocorrência do evento vezes a proporção*

do dano ($R = P \times D$)²⁴. Embora tenham sua importância específica, fórmulas desse tipo não deixam espaço à dimensão sócio-cultural, na qual os riscos são freqüentemente imbuídos de variáveis alheias às que estão inclusas nas probabilidades matemáticas. Assim, o risco *tecnicamente tolerado* da explosão de um reator nuclear (uma vez em um milhão) pode ser intolerável do ponto de vista social, explicando o porquê de tanta reação por parte dos *leigos* contra esse tipo de tecnologia. No sentido inverso, riscos tecnicamente elevados como o desenvolvimento de câncer pulmonar pelos fumantes ou de contrair AIDS, parecem ser, em determinados contextos, socialmente sub-avaliados²⁵.

Diante de questões como essas é que vem a lume a limitação de abordagens que tomem a sociedade como mero entorno das questões de risco. A separação sociedade/riscos, corolária da separação natural/social, perde sua razão de ser sobretudo quando tomamos consciência de que os principais riscos de nossa época resultam de decisões sociais por determinada forma de sociedade. A sobrevalorização dos recursos e avanços científico-tecnológicos aplicáveis à maximização dos resultados de grande parte das empreitadas das sociedades industrializadas, - guerra tecnológica, produção tecnológica, alimentos produzidos e conservados por recursos tecnológicos etc., - são exemplos desse gênero de decisão. E mesmo aqueles riscos que costumam ser chamados naturais (terremotos, enchentes etc.) só espuriamente podem ser

²⁴ Sobre a recorrência desta fórmula nas análises de risco ver Douglas, 1996.

²⁵ Aggleton et alli. "Risking Everything? Risk Behavior, Behavior Change, and AIDS". *Science*, vol. 265, julho de 1994, p. 343.

desvinculados de sua dimensão social, já que também a perturbação causada pelos seus efeitos, freqüentemente, está ligada a escolhas humanas²⁶.

É por limitações analíticas como essas que a abordagem sociológica destaca-se em importância e justifica sua entrada na questão dos riscos. Num campo que lhe é próprio, ocupando-se, fundamentalmente, do modo como a sociedade constrói, seleciona e posiciona-se face aos riscos com os quais interage, a Sociologia abre perspectivas à ampliação e aprofundamento desta tema que há-se tornado crucial à compreensão do mundo contemporâneo.

1. Eleição Social dos Riscos: Douglas e Wildavsky

É sobretudo no aspecto da “eleição de riscos” que se destaca a abordagem culturalista, de matriz antropológica, realizada por DOUGLAS e WILDAVSKY (1983) e DOUGLAS (1996). Para esses autores, os grupos sociais e os indivíduos, pelo fato de não poderem ter consciência de todos os riscos que os cercam, acabam por selecionar os riscos com os quais prioritariamente se ocuparão.

Nessas eleições operam tanto fatores claramente objetivos, - como possibilidade de percepção e proximidade de seus efeitos, - quanto fatores imbricados em questões mais propriamente sociais, - como modo de vida e

²⁶ Assim é que num estudo sobre as enchentes na cidade catarinense de Blumenau, MATTEDI (1994) conclui que o caráter social desse problema *tipicamente natural* pode ser entendido a partir do momento que se verifica que: **a.** as enchentes precedem a colonização da região e foram desde cedo percebidas como regulares pela população; **b.** apesar disso, toda a cidade foi construída sobre a área com risco de inundações; **c.** essa escolha por tais áreas deveu-se a determinado modelo econômico e cultural; **d.** e, ainda hoje, as ações políticas de combate ao problema permanecem pensando-o como problema natural: questiona-se a profundidade dos rios e o índice pluviométrico, mas pouco se questiona o modelo sócio-econômico que tornou as cheias regulares dos rios blumenauenses um problema efetivamente social.

imaginário social em relação ao futuro. Riscos que só representam danos a longo prazo, por exemplo, são problematizados apenas quando abalam a noção grupal de futuro desejado, - quando afetam a representação presente que se faz do futuro. Daí que tanto a percepção, quanto a eleição de riscos são processos sociais, irreduzíveis a suas dimensões puramente objetivas, ainda que com elas se relacionem.

Disso decorre que os riscos selecionados como os principais por uma sociedade não podem ser desvinculados das demais considerações de prioridades elaboradas por essa mesma sociedade: "*We choose the risks in the same package as we choose our social institutions.*" (DOUGLAS & WILDAVSKY, 1983: 9). Cada elaboração social acerca do que é vida desejável traz consigo seus inversos, - os riscos capazes de ameaçar esse modelo, que devem ser combatidos.

Um outro fator a ser destacado na obra desses autores diz respeito a interpretação moral dos riscos. Se nossa sociedade considera a natureza moralmente neutra, - não mais fazemos sacrifícios para aplacar-lhe a ira, - nem por isso deixamos de colocar os riscos sob a óptica da responsabilidade moral ou política. Diante de uma catástrofe *natural* é cada vez mais comum culpar os organismos políticos que deveriam ter sido mais competentes ou precavidos face a situações em que a vida ou a incolumidade física ou patrimonial do grupo são ameaçados.

Dessa maneira, o ancestral costume de procurar destituir/sacrificar o guia espiritual da *tribo*, devido às chuvas excessivas ou ao terremoto, permanece socialmente válido ainda que sob nova roupagem (DOUGLAS, 1996): a

sociedade permanece delegando a determinadas pessoas e instituições a função de controlar revezes, culpando-as quando de sua ocorrência. Os novos *xamãs* podem ser os técnicos, o governo, um órgão de controle etc.

A pressa em atribuir culpa a uma instituição ou a grupos de pessoas pode ser entendida como uma estratégia para proteger determinados valores que a sociedade considera fundamentais. Assim, é mais seguro para uma sociedade que tem a tecnologia sob seu mais caro apreço, que um efeito tecnológico indesejado não seja remetido aos males da tecnologia *em geral*, mas apresentado como incompetência ou má intenção daqueles que as utilizaram *sem os devidos critérios*. De maneira que se pode atacar os operadores, protegendo o projeto. Não é a tecnologia que se põe em discussão, mas determinada utilização que dela se faz.

Em síntese, a contribuição da análise de Douglas e Wildavski situa-se na compreensão dos riscos como o reverso daquilo que a sociedade (qualquer sociedade) elege como digno de ser protegido contra infortúnios. Distinções positivas a determinados valores vêm acompanhadas de uma proporcional atenção aos riscos capazes de ameaçá-los. Uma sociedade que sobrevaloriza o patrimônio de seus membros enfatizará o riscos de sua perda, uma sociedade que sobrevaloriza a tecnologia terá dificuldades em atribuir-lhe os revezes que de seu emprego possam resultar etc. Nesse sentido, os perigos que rodam determinado grupo para serem alvo de atenção dependem, para além de seu potencial de ameaça objetivo, da ameaça cultural que possam representar.

2. Riscos de alta-conseqüência: Beck e Giddens

Embora os riscos trazidos diretamente pelo desenvolvimento recente das tecnologias (envolvendo os agregados químicos, energia nuclear, engenharia genética, além da devastação ambiental) não sejam os únicos riscos com os quais as pessoas se ocupam, estes apresentam uma especificidade que os distingue dos demais: a alta-conseqüência de seus efeitos. Ou seja, riscos como desemprego, violência urbana, dentre outros, são riscos que, sem dúvida ameaçam populações ao redor da Terra, mas não ameaçam a própria continuidade da vida e do planeta. É essa especificidade dos riscos tecnológicos de alta-conseqüência que está no centro das análises de dois dos mais importantes sociólogos da atualidade: Ulrich Beck e Antony Giddens, que passamos a abordar.

Em suas obras, das década de 80 e 90, o sociólogo alemão Ulrich Beck vem salientando que não estamos chegando ao fim da modernidade, mas apenas a uma outra de suas fases: a modernidade dos riscos. No século passado, e começo deste, a modernidade foi pensada sobretudo em termos industrialistas, e sua lógica era positiva: quanto mais industrializado o mundo se tornasse, mais mercadorias haveria e assim mais abundância e satisfação social. A totalidade dos efeitos indesejados da produção cada vez mais acelerada de mercadorias era encarada como passageira, resultado da incipiente manipulação das novas ferramentas que a técnica e a ciência colocavam à disposição dos homens.

Enquanto os riscos permaneceram dentro de certas fronteiras espaciais (regiões poluentes), sociais (doenças de operadores de produtos químicos, doenças de trabalhadores pobres etc.) e temporais (problemas de curto prazo) puderam ser equacionados por instituições que procuravam garantir a normalidade social (companhias de seguro, compensações financeiras a trabalhos insalubres, institutos de responsabilização jurídica etc):

“La modernidad, que introduce inseguridades en todos los apartados de la existencia, encuentra su principio opuesto en forma de un ‘contrato social’, tejido como una red de contratos públicos y privados, para hacer frente a las incertidumbres y devastaciones generadas industrialmente.” (BECK, 1993:22).

Assim isoladas e eventualmente indenizadas as conseqüências negativas da industrialização foram socialmente contornadas, reforçando a crença iluminista no progresso contínuo e positivo da modernidade. Mas com o desenvolvimento e aplicação cada vez mais rápidos de tecnologia para responder a necessidades industriais de aumento e diversificação da produção, houve uma certa banalização dos riscos de matriz tecnológica. Alguns riscos se destacaram por sua potencial capacidade de romperem com qualquer possibilidade de controle e normalização de seus efeitos. Nenhuma indenização ou punição é possível após uma hecatombe nuclear/ nenhuma indenização ou punição é determinável diante de alguém que contraiu câncer devido a ingestão diária de produtos químicos nos alimentos ao longo da vida. Os riscos passam então, pelo alcance de suas conseqüências, a serem, no lugar da industrialização, os novos definidores da modernidade. Podemos, então, falar em modernidade de riscos:

"Is also true that risks are not an invention of modernity. Anyone who set out to discover new countries and continents - like Columbus - certainly accepted 'risk'. But these were personal risks, not global dangers like those that arise for all of humanity from nuclear fission or the storage of radioactive waste. In that earlier period, the word 'risk' had a note of bravery and adventure, not the threat of self-destruction of all life on Earth." (BECK: 1992:21).

Como características básicas desses riscos, Beck aponta primeiramente seu caráter tecnicista, que faz com que seja quase que impossível aos não especialistas situarem-se de forma clara perante estes. Aumenta assim a dependência da sociedade face aos expertos, ainda mais que esta nova situação social põe fim a separação laboratório/sociedade: a sociedade transforma-se no lugar onde serão testadas as incertezas tecnológicas (BECK: 1993).

Do ponto de vista epistemológico, essa nova situação rompe com o paradigma baconiano de que saber implica poder: vivemos num mundo cada vez mais calculado nos seus mínimos detalhes (os campos de saber multiplicam-se aceleradamente), mas, não obstante, o resultado disso é que sabemos cada vez menos sobre o que nos aguarda no futuro (perda de controle, de poder). Tudo tem sido calculado, menos suas conseqüências.

A dimensão dessas conseqüências faz perder parte de sua relevância as formas tradicionais de pensar a política, assentadas, sob inúmeras nomenclaturas, na divisão entre poderosos e oprimidos. *"Assistimos al 'fin de lo otro', al final de todas las nossas posibilidades de distanciamento, que temos cultivado al máximo..."* (BECK: 1993:33). Isso porque os riscos típicos de nossa época não podem ser delimitados e distribuídos, a longo prazo, segundo uma

cartografia de classes sociais. Para Beck (1992:23): *"risks of modernization sooner or later also strike those who produce or profit for them"*. Num "efeito bumerangue" os lançadores dos riscos acabam por serem por eles atingidos: resíduos de pesticidas de alta toxicidade fabricados por multinacionais do hemisfério norte, para serem utilizados nas lavouras do hemisfério sul, acabam voltando ao lugar de onde partiram nos produtos agrícolas que são para lá exportados (BECK: 1992).

Apesar disso tudo, Beck vê transformações sociais que apontam para a possibilidade de reequacionamento desses problemas. Se até recentemente a sociedade havia passado como que um cheque em branco para a ciência e a economia fazerem o que desejassem com o mundo, agora, a partir de mobilização de consumidores, sobretudo nos países de alta-industrialização, está-se abrindo mais espaços para o debate de questões que antes eram restritas aos especialistas e às elites do poder, quebrando beneficentemente o monólogo das instituições de comando social.

A ciência, por exemplo, - enquanto um dos pilares da sociedade de risco, - viu-se, nos últimos anos, forçada a aumentar seu grau de diálogo com diversos setores sociais, além de experimentar crescentemente rachaduras internas. Cientistas ligados a movimentos ambientalistas, movimentos consumeristas etc. têm freqüentemente chamado seus pares das indústrias a se explicarem, contribuindo para que a ciência mostre-se à sociedade também em suas contradições, apresentando-se como passiva de intervenção cidadã.

Essa nova realidade, que atinge não apenas a ciência, mas as diversas instituições sociais, abre espaços para:

“cambios en las estructuras sociales, hace surgir nuevas líneas de conflicto, posibilidades y necesidades de coalición: la cuestión política se plantea de manera renovada. Así adquieren una oportunidad histórica de ejercer influencia los movimientos sociales y la opinión pública, la ética y al valor cívico de los ciudadanos e individuos aislados, o las redes de un tejido político diferente.” (Beck: 1993: 37).

Em vários pontos, o pensamento do sociólogo Antony Giddens compartilha as idéias de Beck. Ambos concordam que os riscos de altas conseqüências aos quais estamos submetidos emergem da própria atividade social da modernidade, mais precisamente, de escolhas feitas por nossas sociedades por determinados modelos de desenvolvimento e modo de vida. E ambos negam que tenhamos chegado ao “fim da modernidade”.

Giddens (1991) argumenta que a fase que vivemos é melhor entendida como alta-modernidade: um período em que estamos vivenciando as próprias conseqüências da modernidade, caracterizado pela radicalização dos questionamentos ao conhecimento estabelecido (inclusive à própria razão) e pela reavaliação constante das práticas sociais a partir de novos conhecimentos produzidos sobre essa própria realidade (reflexividade).

Neste período de alta-modernidade tanto a organização social quanto a subjetividade *“transformaram-se contra um pano de fundo perturbador dos riscos de alta-conseqüência”* (1991:176), que ameaçam todo o planeta. Em tal contexto, a confiança, entendida enquanto *“crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema tendo em vista um determinado conjunto de resultados e eventos”* (idem: 41), tem que se adequar a um mundo cada vez mais desterritorializado, no qual as relações sociais ultrapassam fronteiras temporais e

espaciais. A confiança possível num tal ambiente já não mais é a confiança pessoal ou localizada, mas uma confiança capaz de cortar transversalmente o mundo globalizado. Tem-se então que confiar em entidades organizadas a partir de critérios objetivos, cuja fidedignidade não provém da credibilidade em pessoas, mas em procedimentos técnico-formais. Isso é fundamental quando o que buscamos é manter sob controle grandes riscos. Daí a confiança que a sociedade atual deposita nos “sistemas peritos”, que Giddens define como “*sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje*”. (idem: 35). Esses sistemas, ao mesmo tempo que são os construtores do mundo tecnificado de hoje, são também seus controladores. Espera-se que a “Engenharia” controle os fazer dos engenheiros; que a “Medicina”, dos médicos; que a Ciência, dos cientistas etc.

Dessa junção entre um ambiente de alto-risco e a confiança nos sistemas técnicos de controle nasce a noção de *riscos aceitáveis*: riscos reduzidos a um ponto considerado satisfatório pelos sistemas peritos. Na prática isso pode significar que ninguém pode garantir que o reator nuclear não vazará, mas os técnicos garantirão que isso é tão improvável que ninguém tem o direito de pedir indenização por ser vizinho de uma dessas invenções. Giddens argumenta que, em última análise, toda confiança é, em certo sentido, um artigo de fé, uma crença mais ou menos injustificada por parte da sociedade em determinadas entidades.

Tanto Giddens quanto Beck direcionam suas análises para riscos objetivamente verificáveis: riscos provindos da tecnologia e que ameaçam efetivamente a qualidade de vida no planeta e, em última análise, o próprio planeta (riscos nucleares, por exemplo). A especificidade de suas análises está no fato de mostrarem o caráter *manufaturado* desses riscos dentro de um modelo de civilização que, excessivamente crente na capacidade de a ciência resolver seus problemas, esqueceu-se de vigiar-lhe os passos.

3. Riscos como ampliação comunicativa: Luhmann

Partindo do princípio de que é uma impropriedade sociológica falar de *tecnologias arriscadas*, já que não é a técnica em si que envolve riscos, mas apenas “*la comunicación sobre la técnica y sobre todo, la comunicación sobre la aplicación o no aplicación de la técnica*”, Niklas LUHMANN (1992:41) propõe-se a recolocar o problema dos riscos na sociedade contemporânea.

Ao contrário de ver na proliferação constante de riscos e na falta de segurança em relação ao futuro uma encruzilhada civilizacional, Luhmann argumenta que o incremento do risco na sociedade moderna deve ser visto sobretudo como uma aquisição evolutiva do sistema da sociedade, ou seja, uma ampliação comunicativa sobre domínios antes sacralizados: partes da existência outrora vedadas ao discurso profano (como o futuro, “um dos mistérios de Deus”) passaram a ser matéria de debate e escolha social.

Luhmann também não dá a ênfase conferida por Giddens e Beck aos riscos de alta-conseqüência. Conferir este caráter unicamente às potenciais

catástrofes de nossa época (bomba genética, bomba nuclear, perigos químicos invisíveis etc.) é algo problemático. A peste no século XIV, que matou cerca de um terço da população na maior parte da Europa, entre outros eventos assustadores, dava aos nossos antepassados um direito semelhante ao nosso de apontar para o fim da vida na Terra. Não podemos impedir que uma geração considere os problemas de sua época como os mais sérios que já existiram, ou seja, numa análise sociológica é discutível se podemos separar o passado e o presente a partir das possíveis conseqüências de nossos temores.

Assim, o importante, sustenta Luhmann, não é o que em si nos aflige, mas a maneira que lidamos com o que nos aflige e como o explicamos: *“Qué podemos concluir de los desarrollos normales de nuestra sociedad cuando concibe la desgracia bajo la forma de riesgo y no, por ejemplo, bajo la forma de magia o de brujería, y casi ya no bajo la forma de religión...?”* (LUHMANN: op. cit. 36).

Não foi a alta tecnologia que causou a sociedade de riscos, mas sim a sociedade que lida com o futuro sob a forma de riscos que causou a alta-tecnologia: foi preciso primeiro que o domínio do mundo e o *arriscamento* de seu futuro fosse entregue aos homens para que a tecnologia que hoje nos fascina e assusta pudesse se desenvolver. Essa tecnologia, que agora põe em risco a existência humana, foi de fato o resultado dessa longa operação de dar aos homens a responsabilidade sobre o mundo, a qual cresceu com a vitória da ideologia liberal na modernidade. O liberalismo exaltou não apenas a livre iniciativa para ações que “não prejudiquem os demais”, como também fez proliferar os contratos privados, que permitiam aumentar os riscos, - uma vez que os

contraentes assumiam como possível a possibilidade que o empreendimento fracassasse. Dessa forma, o medo de arriscar sobre o futuro era mitigado por um sistema contratual de distribuição dos possíveis revezes, do qual o contrato de seguro é o modelo por excelência, pois que permitia fazer grandes investimentos em inovações, sem que se precisasse temer uma perda de capital irrecuperável em sua totalidade. Mas seria preciso o aparecimento dos riscos tecnológicos atuais para que sociedade tomasse consciência clara daquilo que liberou (LUHMANN:1992).

E não há voltas nesse processo. Agora trata-se de controlar o risco com o risco. Não faz sentido pensar que as tecnologias de produção de mercadorias trazem riscos, mas as tecnologias que as controlam não os trazem. Já que as tecnologias de controle desenvolvem-se no mesmo ambiente de decisões com carência de informações: se há falhas no sistema produtivo de matriz técnico-científico é bem possível que haja igualmente falhas no sistema técnico-científico de controle. Daí não podermos mais falar propriamente em segurança, - forma fundamentalista de se opor aos riscos, - mas apenas em riscos de segunda ordem²⁷.

Em síntese, o que chama a atenção de Luhmann na questão dos riscos não é tanto os danos concretos que podem acarretar, mas o fato de que as sociedades que se utilizam da ciência como parte fundamental de sua visão de mundo entendê-los como resultado da intervenção humana sobre o futuro. Intervenção efetivada com tal rapidez que impede o controle racional de todos os

²⁷ Conforme vimos, uma das motivações para o maior emprego de biotecnologias pelas indústrias de alimentos era a de evitar a imagem negativa da aditivação química aos seus produtos, devido aos riscos a ela atribuídos. Mas estariam as biotecnologias isentas de riscos? Seriam seguras? Ou simplesmente não dispomos de informações suficientes sobre os seus possíveis efeitos danosos à saúde?

seus efeitos: alguns terão que ser entregues ao cálculo probabilístico: "há boa chance que apenas poucas pessoas sejam prejudicadas por tal *aperfeiçoamento* no sistema produtivo", é uma frase cada vez mais comum e, inclusive, vista como sinônimo de otimismo e boa vontade, dentro de um sistema social que assumiu como de sua autoria os revezes a que está sujeito, diminuindo os pedidos de perdão à Deus ou à natureza por cada acontecimento desfavorável não previsto.

4. A Questão dos Riscos no Brasil

Apesar das diferenças de enfoques dos autores abordados acima, consideramos que há um núcleo de relativa convergência no que falam sobre os riscos que acreditamos poder servir de moldura conceitual à nossa análise. Nesse sentido apontamos:

- a. a centralidade dos riscos para a análise social contemporânea, tanto por suas conseqüências materiais (riscos de alta-conseqüência), quanto por suas conseqüências mundividenciais (o futuro como resultado da escolha humana, em contextos de carência de informação);
- b. a eletividade social e cultural dos riscos, ou seja, o fato de que a priorização que os atores leigos realizam sobre os riscos a que estão submetidos não segue necessariamente a ordem de importância que lhes dão as análises peritas;
- c. o rompimento que os riscos de alta-conseqüência e os de efeito a longo prazo acarretam nos institutos tradicionais de normalização social: contratos de seguro,

tentativas de responsabilização jurídica dos culpados etc. são instituições impróprias, pelo menos neste momento, para lidarem com tais riscos.

d. a dificuldade de controle dos riscos, haja vista partilharem os sistemas perigosos de controle das mesmas incertezas que perpassam os sistemas de produção. Questões como escassez de tempo para testar todos os efeitos de suas produções e imperativos para que não obstem a produção de riquezas impõem sérios limites ao desenvolvimento de sistemas de controle satisfatórios.

É dentro deste quadro que devemos abordar a questão relativa à inserção do Brasil dentro do debate sobre os riscos. Se esses, como diz Beck, eliminam a categoria *outro*, tornando o mundo inteiro como que unido sob a égide nada alentadora de potenciais danos comuns, fica claro que a problemática dos riscos é tão relevante aqui quanto para os países de onde escrevem os autores acima elencados.

No entanto, apesar de distribuírem-se sobre todo o planeta, os riscos são abordados de maneira diversa em diferentes países e culturas. Já vimos isso quanto a eletividade dos riscos, mas não só neste ponto a singularidade local tem relevância no modo particular com que uma sociedade lida com os riscos. Num dos poucos trabalhos sobre o tema escritos no Brasil, GUIVANT (1995) salienta uma especificidade do caso brasileiro, ligada não propriamente à eletividade, mas ao equacionamento do problema dos riscos: o baixo grau de reflexividade social.

Com efeito, se em muitos países econômica e tecnicamente mais desenvolvidos há, ao lado dos riscos, um amplo debate sobre seus efeitos e

várias iniciativas visando ao seu controle, numa sociedade como a brasileira esse debate tem sido mínimo. Escrevendo sobre o problema dos produtos agrícolas e de sua contaminação por agrotóxicos, diz GUIVANT (op. cit. 18):

“O Brasil pode enquadrar-se dentro das características que Beck e Giddens descrevem para a sociedade de risco, mas sem as mesmas manifestações a nível da reflexividade e da organização social. Há problemas ocasionados pela falta de controle e monitoramento que se estende desde a produção à aplicação destes insumos, passando a forma como se realiza sua comercialização e transporte.”

Esse modo de inserção de problemas novos, advindos de uma economia e tecnologia cada vez mais globais, em estruturas sociais localizadas, que ainda não desenvolveram respostas satisfatoriamente capazes de equacioná-los, potencializa ainda mais os efeitos negativos dos riscos. De onde avulta a necessidade de conhecer melhor o *modus operandi* das instituições locais encarregadas do controle dos riscos assim como do debate social em torno destas.

No próximo capítulo, trataremos justamente da inter-relação entre os controles locais brasileiros de segurança alimentar e suas interfaces com demandas internacionais (do mercado e de organismos internacionais) por melhoras nessa questão. Também descreveremos a rede de controle institucional que atualmente é responsável pela adequabilidade e salubridade dos alimentos oferecidos no mercado brasileiro e a história desse controle.

CAPÍTULO III

O Controle Institucional de Riscos Alimentares

Introdução

Este capítulo tratará da questão do controle da qualidade e sanidade dos produtos alimentares no Brasil. Mas para isso mister se faz primeiramente que façamos um breve histórico da forma como tal controle tem-se estruturado em nível mundial, os motivos de seu aparecimento e as demandas a que corresponde. Como veremos, a maior parte dos avanços brasileiros na busca de melhorias na qualidade dos alimentos adveio antes da necessidade de atender solicitações, sobretudo econômicas, de ordem internacional, do que de pressões por parte dos consumidores ou conscientização autóctone do Estado acerca da importância de tais melhorias.

Feito isso, destacaremos a formação, ao longo da história, das polícias sanitárias brasileiras, enfatizando sua atuação sobre a segurança alimentar e aquilo que se tem constituído como sua *marca registrada*: a alternância entre períodos de exagerado autoritarismo e períodos de exagerada condescendência, que variam não apenas no tempo, mas também no que se refere ao segmento populacional ao qual se dirigem. Esse é um dos indicativos da inexistência de uma política global e contínua do consumidor e para o consumidor. Tal política, salientaremos, começa a firmar seus passos apenas após a Constituição Federal

de 1988 que, sob pressão externa e interna, consagra os direitos do consumidor como direitos fundamentais do indivíduo, a serem garantidos pelo Estado.

Finalmente, apresentaremos o emaranhado institucional que atualmente tem por atribuição proteger o consumidor de riscos alimentares.

1. O controle mundial de riscos alimentares

Nos capítulos antecedentes vimos que uma bem sucedida inter-relação entre progressos técnicos e demandas econômicas permitiram a desterritorialização do sistema alimentar, tornando-o mundializado em seu escopo, acompanhando a internacionalização geral da economia no período pós-45²⁸. Nesse processo de mundialização tiveram lugar destacado, além das aludidas possibilidades técnicas, as organizações econômicas mundiais, sobretudo o GATT (*General Agreement on Tariffs and trad*), - atualmente substituído em suas atribuições e importância pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Criado em 1947 com o objetivo de promover a integração comercial entre o máximo de países possíveis, - evitando a permanência de acordos de comércio meramente bilaterais, que geravam tratamentos privilegiados a essa ou aquela nação, com grande potencial conflitivo, - o GATT concentrou-se sobretudo na busca de uma certa harmonização tarifária internacional, combatendo os fatores

²⁸ Segundo BENAKOUCHE, 1986, p. 49: "até 45 ainda é possível falar de Economia Internacional entendida como somatório de economias nacionais. Em seguida esta sofreu uma metamorfose, transformando-se num sistema de economia mundial."

que pudessem distorcer a *justa* concorrência entre as nações (GAMITO, 1992: 15).

Nesse primeiro momento, a preocupação em relação à circulação de produtos ao redor do mundo restringiu-se, quase que exclusivamente, a seus aspectos mercantis. Questões relativas à qualidade dos produtos que atravessavam fronteiras eram então pensadas como superáveis por uma noção simplificada de concorrência perfeita entre os diferentes fabricantes, operacionalizada pela racionalidade de um consumidor presumidamente onisciente capaz de localizar os melhores produtos e a partir disso fazer sua escolha.

No entanto, logo se constataria que, como já mencionamos: 1. a produção mundial, com destaque para a de alimentos, seria dominada por poucas grandes empresas que passavam a comandar seus nichos de mercado; 2. que os novos riscos da produção não eram mais possíveis de visualização pelo consumidores leigos; e 3, a produção de massa fazia com que qualquer potencial dano à saúde por um determinado produto pudesse atingir milhares de pessoas pelo mundo. Diante disso não era mais possível que a questão da qualidade dos alimentos permanecesse entendida como secundária ou economicamente resolúvel.

Num mundo em que a produção não respeitava fronteiras, as legislações internacionais de comércio não podiam permanecer a versar quase que apenas sobre regras de concorrência leal, circunscritas a aspectos meramente tarifários. Era preciso que também a qualidade e adequabilidade dessa produção à saúde fosse tematizada. É então que, para a questão dos alimentos, após inúmeras críticas ao descaso da ordem internacional, é criado em 1962, em Genebra, o

Codex Alimentarius, ligado a FAO, órgão da ONU, com o objetivo de estabelecer padrões internacionais de qualidade, segurança e livre-comércio dos alimentos (TANSEY e WORSLEY, 1995: 202).

O Codex é uma comissão permanente formada por cientistas que se reúnem periodicamente para analisar os progressos tecnológicos desenvolvidos na área de alimentos e para orientar o uso de novas substâncias que poderão ser agregadas aos alimentos. Seu objetivo manifesto é o de priorizar a proteção do consumidor, criando *standards* para vários tipos de alimento. No entanto, na prática, essa comissão tem sido criticada pelas associações de consumidores: 1. devido à predominância de pesquisadores ligados às grandes indústrias alimentares, em detrimento de pesquisadores mais isentos (Cf. TANSEY e WORSLEY, *idem*, *ibid.*); 2. pelo fato de algumas normas do Codex serem menos exigentes do que normas internas de determinados países, - como é o caso de muitas normas norte-americanas elaboradas pela *Food and Drug Administration* (ROWEN: 1990).

O possível comprometimento do Codex com interesses alheios aos dos consumidores é de elevada preocupação devido não apenas a seu grande alcance na legislação internacional sobre o setor, como também pela influência que exerce nas legislações internas de vários países. No Brasil, por exemplo, no caso de um aditivo não estar listado em portaria do Ministério da Saúde, que autorize sua utilização, aceita-se, via de regra, que o interessado o utilize desde que solicite sua liberação consubstanciada em literatura técnica, sobretudo, proveniente do *Codex Alimentarius*.

Mas, ressalvadas essas críticas, o Codex representa a mais efetiva das ações internacionais no controle não-econômico dos alimentos que circulam no mercado internacional. Produzindo coletânea de normas e guias de “boas práticas” de produção alimentar, o Codex tem versado sobre assuntos que vão de práticas adequadas de higiene no preparo aos limites máximos residuais de pesticidas em alimentos, além do que deve constar nos rótulos etc. E embora suas normatizações não sejam definitivas, nem isentas de problemas, têm sido consideradas como um grande avanço na garantia da segurança dos consumidores.

Além das questões específicas abordadas pela comissão Codex, a FAO acompanha também as diversas políticas econômicas internacionais que tratam da questão dos alimentos, tendo, ultimamente agregado a suas preocupações a questão dos direitos do consumidor e o estabelecimento de sistemas mais eficientes de vigilância sanitária.

As ações de organismos como a FAO e a pressão internacional por maior atenção as novas questões alimentares, suscitada pela globalização do mercado, provocaram mudanças também dentro do próprio GATT que vem, ainda que vagarosamente, atentando a aspectos não-tarifários do comércio mundial de alimentos. Com efeito, na última série de grandes encontros negociativos promovidos pelo GATT, envolvendo 117 países, durante 7 anos, conhecida como *Rodada do Uruguai*, finalizada em 1994, e que acabou dando origem a OMC, colocou, entre as prioridades do órgão, a redução ao mínimo das barreiras fito-sanitárias ao comércio internacional. Objetivo a ser atingido mediante a

harmonização legislativa internacional que deverá definir o que é, afinal, alimento adequado ao consumo.

Não obstante, a preocupação da OMC com as barreiras fito-sanitárias é ainda, em larga escala, reflexo de preocupações antes comerciais *stricto sensu*, do que de considerações relacionadas à saúde dos consumidores. É que as barreiras fito-sanitárias historicamente têm sido utilizadas como meio de fraudar a livre-concorrência entre as nações: valendo-se de argumentos, muitas vezes improcedentes, de que o produto deste ou daquele país era inadequado ao consumo, diversas nações conseguiam proteger seus mercados contra a entrada de produtos estrangeiros que lhes causariam problemas no equilíbrio da balança comercial, driblando, pelo apelo à saúde de sua população, as sanções dos acordos internacionais sobre tarifas²⁹. Para evitar essa espécie de *dumping sanitário*, na *Rodada do Uruguai* foi decidido que: 1. não poderá haver regras de adequabilidade de alimentos para produtos domésticos diversas das regras aplicadas aos produtos provenientes do exterior, - as regras que um Estado exige de seus fornecedores externos não de ser as mesmas exigidas das empresas nacionais; 2. as normas fito-sanitárias devem crescentemente ser harmonizadas a partir de decisões de instituições internacionais: o Codex para o caso de alimentos em geral, e a Oficina Internacional de Epizootias (OIE) para as matérias de sanidade animal e zoonoses em geral; e 3. o uso de critérios mais rigorosos do que os dessas organizações não de ser cientificamente consubstanciados e analisados caso a caso (GUERRA, 1997).

²⁹ A preponderância de preocupações de ordem econômica pode ser localizada ainda pela cautela que a OMC faz inserir em seus documentos de que nenhuma barreira fito-sanitária deve ser realizada sem que, além dos riscos a saúde propriamente ditos, se analise também os riscos que tais barreiras acarretarão ao comércio internacional (GUERRA: 1997).

Como essas decisões da OMC são bastante recentes e prevêem prazos dilatados para que sejam definitivamente implementadas, os países entre si continuam a criar legislações bilaterais específicas sobre as condições de comercialização de determinados alimentos. Legislações que, como salientamos, erguem inúmeras barreiras sobre determinados produtos provenientes de determinados países. Como no caso da rejeição da União Européia à compra de carne suína brasileira, devido a remanescência de febre aftosa em algumas regiões do país.

O exemplo acima, no qual um dos lados da negociação não é um país mas uma comunidade de países, indica uma outra tendência no campo do controle sanitário: a existência de normas de direito comunitário regulando o comércio de alimentos entre os diversos países que compõem um bloco econômico. No caso dos países membros da Comunidade Econômica Européia (CEE), vários regulamentos preparados pelo o *Scientific Committee on Food* acabam virando leis obrigatórias a todos os países comunitários (MATEO e MORENO, 1996).

Quando não há norma comunitária que previamente defina sobre a adequabilidade de um determinado alimento, a Corte Européia de Justiça tem considerado que produtos tidos como adequados para consumo pelo país comunitário que o produz - salvo contra-alegação fundamentada em justificado perigo - deve ser aceito pelos demais países integrantes da comunidade. Mas os analistas não têm dúvidas que a harmonização legislativa é a tendência preponderante (TANSEY e WORSLEY, 1995 & MATEO e MORENO, 1996).

A CEE pode também delegar a órgãos técnicos de países estrangeiros à Comunidade competência para atestar a sanidade do produto que provém desses mesmos países. Tal é o caso da Decisão 94/198/CE que, no seu artigo 1º, atribui ao SIF (serviço de Inspeção Federal Brasileiro) competência para atestar a sanidade de produtos da pesca e da aquicultura exportados pelo Brasil para a CEE.³⁰

Nos demais blocos de integração econômica - mais recentes - as harmonizações legislativas encontram-se em constante conflito. O que não impede, como no caso do MERCOSUL³¹, que vários acordos sobre questões pontuais tenham sido efetivamente realizados, expressos na forma de regulamentos técnicos, supedaneados, sobretudo, nas diretivas do Codex. No entanto, a dificuldade de harmonização legislativa no MERCOSUL não se restringe à questão dos alimentos: a ausência de um tribunal supranacional para dirimir controvérsias, - ao estilo da Corte Europeia de Justiça, - faz com que muitas questões fiquem pendentes em negociações de longo prazo.

Por isso tudo não se verifica no MERCOSUL a tendência de criação de um direito comunitário, para harmonizar diferenças normativas sobre a adequabilidade dos alimentos, como ocorre na CEE. No MERCOSUL, cada país permanece aplicando soberanamente suas leis, pouco atentando, na prática, aos inconvenientes que as diferenças legislativas acarretam³². Um exemplo desses inconvenientes pode ser visto na questão de rotulagem de alimentos praticados

³⁰ Jornal Oficial das Comunidades Europeias de 12 de março de 1994.

³¹ O MERCOSUL é o bloco econômico formado em março de 1991 (Tratado de Assunção) entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e que, só em 1994, com o Protocolo de Ouro Preto, adquiriu personalidade jurídica.

³² A esse propósito ver BASSO, 1995.

pelo Brasil e pela Argentina. No caso brasileiro a lei exige que todos os aditivos acrescentados ao produto sejam listados no rótulo; já os produtos argentinos informam unicamente que o produto “não contém aditivos proibidos”. Se por tal diferença os produtos argentinos forem impedidos de entrar no Brasil, a Argentina alega que o Brasil está-se utilizando de subterfúgios para proteger seu mercado; se os produtos argentinos entram com essa deficiência na rotulação, os fabricantes brasileiros é que dizem estarem sendo discriminados³³.

A ênfase até aqui dada a órgãos técnicos, como o Codex, o *Scientific Committee on Food*, e a órgãos legislativos comunitários serve para indicar efetivamente a tentativa de controle que os sistemas peritos (da ciência e do direito) procuram exercer sobre os riscos alimentares. Mas não é só de um ponto de vista externo que os riscos alimentares têm sido controlados. Aperfeiçoamentos constantes na própria tecnologia de fabricação e correção de processos produtivos têm sido desenvolvidos, sobretudo nos últimos 30 anos. Dentre esses aperfeiçoamentos avulta, exemplificativamente, tanto por sua alegada excelência quanto pela difusão mundial que teve, o sistema HACCP (*Hazard analysis Critical Control Point*). Desenvolvido na década de 60 pela companhia *Pillsbury* com o objetivo de garantir a qualidade dos alimentos que seriam utilizados em vôos espaciais, o HACCP tinha por objetivo evitar qualquer acidente alimentar com os astronautas. Em linhas gerais, esse sistema consiste em uma abordagem preventiva e minuciosa dos diversos pontos de risco que existem na produção alimentar e sua correção (BAUMAN, 1990).

³³ Sobre os problemas de harmonização legislativa no âmbito do MERCOSUL, ver, por exemplo, MUÑOZ, 1995 e FRANCESCHINI, 1992

Dois anos após sua utilização pela NASA, o HACCP começou a ser utilizado na indústria de alimentos destinada aos consumidores em geral pela cia. *Pillsbury*. Em 1972, o sistema foi incluído pela FDA nos programas de segurança alimentar americanos. Na segunda metade da década de 80, vários órgãos de controle internacional de alimentos, incluindo o Codex, começam a recomendá-lo (FLATES, 1995).

É a partir de então que os princípios do HACCP passam a orientar as legislações de controle alimentar internacional e de vários países, incluindo o Brasil que no seu "Regulamento Técnico para Inspeção Sanitária de Alimentos"³⁴ : *"utiliza os conceitos do HACCP para a avaliação de processos, meios, instalações e controles utilizados na produção, armazenamento, transporte, distribuição, comercialização e consumo de alimentos"* (FLATES, op. cit. 5).

No entanto, métodos como o HACCP apresentam limites claros: seu escopo é, principalmente, a eliminação de riscos causados por microorganismos patogênicos, não se ocupando dos riscos advindos do uso de agregados químicos que se constituem na grande incógnita da saúde alimentar atual. Isso revela uma tendência entre os modos de controle de risco desenvolvidos pelas próprias indústrias do setor: situam os riscos como contaminações - invasores externos em relação aos seus produtos.

³⁴ Portaria n. 1428 de 26/11/1993.

2. O Papel dos Consumidores

Nem o controle internacional, nem o controle interno aos países ou as melhoras por parte das indústrias em relação aos alimentos que põe no mercado podem ser adequadamente entendidas se desconsiderarmos o papel ativo que têm exercido os movimentos de consumidores ao redor do mundo.

Teoricamente o consumidor deveria ter inigualável força, haja vista que todas as pessoas - sem exceção - são de alguma forma consumidores. A separação entre produtores-criadores-de-riscos e consumidores-vítimas é, a rigor, espúria pelo já destacado *efeito bumerangue* dos riscos modernos, na medida em que os produtores de riscos também acabam por consumir o riscos que produzem (Cf. Beck 1992).

No entanto, ao que parece, a falta de visibilidade imediata do retorno do bumerangue tem feito com que a separação produtor/consumidor continue politicamente relevante. De fato, o reconhecimento da *fragilidade do consumidor* frente aos produtores se constituiu em uma das mais importantes conquistas das organizações consumeristas, - sobretudo por desenvolverem-se num ambiente liberal com suas teorias de equivalência média entre o poder dos que querem vender e o poder dos que querem comprar³⁵.

Surgidos no final do século passado, os movimentos de consumidores fortaleceram-se, sobretudo, nos últimos 40 anos, sob a liderança inicial dos EUA.

³⁵ A grande virada, em termos políticos mundiais, nesta reavaliação da força do consumidor, é tradicionalmente assinalada pelo discurso neste sentido proferido pelo Presidente americano John Kennedy ao Congresso daquele país, em março de 1962. (Lucca: 1995).

Mas logo após a Segunda-Guerra, também na Europa seriam criados vários movimentos pelos quais os consumidores exigiam direitos e segurança frente ao mercado. Na América Latina, esses movimentos afloram sobretudo a partir da década de 70 (Cf. LAZZARINI et alii: 1994).

Concomitante ao desenvolvimento dos movimentos de consumidores nacionais, em 1960 foi criado a *Internacional Organization of Consumers Unions* (IOCU) - entidade que congrega esforços mundiais em defesa dos consumidores, prestando assessoria e apoio aos movimentos consumeristas ao redor do mundo. Três anos após sua criação, a IOCU passou a ser considerada pela ONU como órgão legítimo de representação dos consumidores mundiais frente a essa instituição.

Essa transnacionalização das organizações consumeristas, que procurou acompanhar a transnacionalização da economia e da tecnologia, conseguiu dar aos problemas do consumidor um caráter “universal”. Ora, há poucas décadas isso seria impossível, pois o consumo estava sempre vinculado a particularidades culturais com regras próprias: não existia o consumidor em abstrato, o consumidor universal, esse filho do mercado global. Por esse motivo só há bem pouco tempo, a Organização das Nações Unidas (Resolução ONU 39/248/1985) insere os direitos do consumidor entre os direitos reconhecidos por essa instituição, conclamando os governos “*que devem estabelecer e manter uma infra-estrutura adequada que permita formular, aplicar e vigiar o funcionamento das políticas de proteção ao consumidor*”. No Brasil, essa recomendação se traduziu na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 5º determina que “*O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor*”,

preceito este que foi instrumentalizado na elaboração do Código de Defesa do Consumidor (de 11 de setembro de 1990). A elaboração desse código passou então a ser considerada o ápice histórico na busca de uma efetiva proteção ao consumidor brasileiro, epítome de uma longa trajetória, como veremos a seguir.

3. Controle de salubridade alimentar: o caso brasileiro

A fiscalização pública sobre os alimentos no Brasil remonta ao início do período colonial (1500-1815), quando pessoas ligadas às câmaras municipais foram encarregadas de controlar os aspectos metrológicos e o estado de conservação dos alimentos importados. Nesse tempo as preocupações fiscalizatórias eram predominantemente de ordem econômica, cujo objetivo era o de evitar prejuízos comerciais e de abastecimento, - já que o Brasil era hipossuficiente na produção alimentar e a grande quantidade de alimentos que importava freqüentemente era alvo de alguma espécie de fraude pelos fornecedores internacionais.

Nesta primeira fase não aparece, como traço dominante, aquela associação direta entre alimentos e doenças que mais tarde se verificaria, - o que é compreensível numa medicina dominada, em larga medida, por teorias sobrenaturais que associavam doenças e suas curas a condições morais dos indivíduos (MASSAKO, 1994). E mesmo no período imperial (1822-1889), quando o saber científico moderno começa a penetrar com menos embaraços no Brasil, a questão alimentos/saúde não é ainda pensada de forma direta, mas mediatizada pelo pólo agregador do saber médico da época: o da higiene, que

deveria prevalecer na alimentação e nos hábitos em geral a fim de que doenças pudessem ser afastadas.

Sob essa óptica, em 1851 a fiscalização alimentar passa a ser feita não mais difusamente pelas câmaras municipais, mas de forma centralizada, no governo federal, pela Junta de Higiene Pública e, a partir de 1886 pela Inspetoria Geral de Higiene, essa de caráter mais abrangente e técnico. Motivadas ideologicamente por uma visão do Brasil como um país atrasado e sujo, dominado pela irracionalidade de uma população inculta, as freqüentes campanhas higienistas mais do que a mera reforma sanitária das cidades queriam a reforma moral de suas populações. Cortiços, bairros operários e outras formas precárias de habitação, que eram verdadeiros acúmulos de pessoas, começam a ser vistos como focos de doenças e seus habitantes como perigos potenciais a vida da cidade (MARQUES, 1994).

No plano prático, as campanhas higienistas justificavam-se pela presença freqüente de epidemias que grassavam sobretudo as cidades portuárias e as nascentes concentrações industriais, já no início do período republicano (a partir de 1889), ameaçando o desenvolvimento econômico brasileiro. Essa junção entre necessidades práticas e suas conotações morais matizou profundamente as atividades das polícias sanitárias brasileiras, munindo-as de um acintoso autoritarismo. A extensão desse autoritarismo pode ser exemplificado pela reforma sanitária da cidade do Rio de Janeiro (1904) , - quando inúmeras casas foram destruídas, deixando ao desabrigo centenas de pessoas -, e a reforma de Santos (1910), - onde os cortiços em que moravam centenas de pessoas foram postos no chão, sem nenhuma espécie de negociação prévia ou indenização

posterior³⁶. A falta de diálogo por parte das polícias médicas com a população chegava a gerar situações de guerra, como a da “Revolta da Vacina”, levante popular contra a então inovadora prática da obrigatoriedade de imunização mediante campanhas de vacinação em massa. As críticas que se faz a esses episódios não é no sentido de desconsiderar a existência de razões de ordem sanitária a autorizá-los, mas à forma de sua atuação: a população mais carente invariavelmente vista como excessivamente ignorante para que tivesse direito a qualquer campanha esclarecedora prévia e mesmo, com demasiada freqüência, vista como parte inseparável e única responsável pelos problemas de saúde das cidades.

A gênese do autoritarismo das polícias sanitárias nacionais deve ser buscada também no modelo de controle sanitário então importado pelo Brasil. Tratava-se do modelo norte-americano, desenvolvido no ambiente militar da marinha desse país, com o objetivo precípua de sanear os portos, disciplinando as pessoas que por ali passavam e ordenando militarmente o espaço. Expedientes como quarentenas, passaportes sanitários e pouca atenção aos reclames dos que tinham que se submeter ao seu controle integravam o cerne deste modelo, que, por pressão dos EUA, - que queria evitar que dos portos estrangeiros partissem doenças que atingissem sua população, - chegou não

³⁶ O saneamento da cidade de Santos foi realizado sob os auspícios de um engenheiro sanitário da Universidade de Cornell - EUA. As alegações de que a destruição dos cortiços levaria inúmeras pessoas ao desabrigo eram simplesmente ignoradas. Num relatório da época escreveu um dos executores do saneamento: “Quando intimidava a demolição de algum cortiço e não era cumprida a minha resolução no fim do prazo determinado, era aplicar a multa e imediatamente fazia demolir por uma turma de operários, garantida a boa marcha do serviço, com a presença de praças, requisitados às autoridades competentes.” (Gambetta, apud MASSAKO, 1993: 45).

apenas ao Brasil, mas a praticamente todos os portos de interesse comercial norte-americano ao longo das américas (MASSAKO, 1994: 52).

Desde esses primeiros momentos da fiscalização sanitária brasileira já se podia notar uma tendência contraditória: por um lado, uma excessiva intransigência no plano interno sobre populações-alvo - os *pobres-sujos* - e, de outro, uma tendência aberta ao diálogo e à convergência multilateral na fiscalização externa. Em 1893, por exemplo, o Governo de Floriano Peixoto havia colocado sob suspeição a carne de charque importada pelo Brasil (Decreto 1558/1893) - por haver sérios indícios de que essas carnes estavam transmitindo doenças. Mas, por questões comerciais, logo esse decreto causou o inconformismo por parte dos países exportadores de carne, como a Argentina, o que acabou por provocar, em pouco tempo, sua revogação, sem que para isso nenhum estudo mais sério fosse realizado (GARCIA, 1984: 86).

É só com o acirramento da concorrência no mercado internacional após a Primeira-Guerra que o governo brasileiro viu-se forçado a assumir mais atentamente a questão da qualidade dos alimentos. Cria, então, a Inspetoria de Fiscalização e Gêneros Alimentícios, ligada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com vistas a supervisionar a qualidade dos alimentos comercializados. No entanto, como salienta LAZZARINI (1991: 37): *“as medidas adotadas pelo Governo eram ditadas pelas perspectivas dos produtores e comerciantes, sendo o consumidor apenas referência circunstancial e passageira”*.

No geral, na primeira metade deste século, a fiscalização sanitária de alimentos não avançou de forma substancial, com a notável exceção do sancionamento da legislação sobre os agrotóxicos em 1934. Já no período pós-

Segunda-Guerra, o Brasil, quase que invariavelmente atendendo a pressões internacionais - e para fins de comércio, - desenvolve e detalha uma série de novas leis visando à inspeção e fiscalização de alimentos.

Assim em 1950, para manter-se como exportador de carnes aos países desenvolvidos, o Brasil cede à pressão norte-americana e institui um controle prévio de produtos de origem animal que passa à competência do Ministério da Agricultura (Lei 1.283 de 18 de dezembro de 1950, ainda em vigor). De fato, entre os produtos exportados pelo Brasil, os de origem animal eram o principal alvo de suspeitas no mercado internacional: o temor de que junto com a carne fossem exportadas também doenças, ameaçava boicotes aos produtos brasileiros.

Quebrando a recorrente tradição de deixar o consumidor brasileiro desprotegido, esta lei acabou determinando também a obrigatoriedade da fiscalização dos produtos de origem animal para o mercado interno, fato que representava notável benefício ao consumidor pátrio, e um encargo pesado aos criadores de gado que, na sua maioria, passavam ao longe das regras de higiene e de controle de zoonoses. No entanto, sem dispor dos meios de cobrança de que eram dotados os parceiros internacionais, o controle doméstico de produtos de origem animal foi e continua a ser ineficiente. Estima-se, atualmente, que cerca de 60% da carne vendida no Brasil não tenha passado por nenhuma fiscalização prévia, tendo sua origem e condições sanitárias desconhecidas³⁷.

Para os demais produtos alimentares, o consumidor brasileiro teria que esperar a década de 60 para ver detalhar-se e tecnificar-se a natureza da

³⁷ Estimativas de técnicos do Ministério da Agricultura, citado em *Isto-É* de 3 de julho de 1996.

fiscalização alimentar feita no Brasil. Em 1961, o Código Nacional de Saúde coloca o Ministério da Saúde como definidor de critérios e condições para o registro obrigatórios de qualquer produto destinado ao consumo humano. Essa legislação logo seria aperfeiçoada (Decreto 5.040 de janeiro de 1965) ao dispor sobre o uso de aditivos para bebidas e produtos alimentares. Tal aperfeiçoamento deveu-se a necessidade de o Brasil adequar-se às normas do *Codex Alimentarius Internacional*, em função das exigências da economia mundial.

Em 1967 é criada a Comissão Nacional de Normas e Padrões de Alimentos, com íntimo contato com representantes da Associação Brasileira da Indústria Alimentar (ABIA). Essa associação, controlada pelas multinacionais do setor e pelas grandes indústrias de exportação nacional, comumente conseguia fazer prevalecer nas regulamentações nacionais de alimentos aquilo que lhes interessava, colocando suas prioridades setoriais à frente de questões de interesse público mais geral (Cf. LAZZARINI, 1991).

Entretanto, ainda entre os grandes produtores de alimentos havia conflitos sobre o que se deveria proibir e o que se deveria liberar. Esse foi o caso da polêmica em torno da liberação dos edulcorantes (sacarina, ciclamato, aspartame e esteviosídeo)³⁸ para uso em refrigerantes dietéticos. Afora as controvérsias científicas geradas por essa questão, de um lado posicionou-se a ABIA como defensora da flexibilização desta proibição, de outro ficou o *lobby* formado pelos produtores de açúcar, dificultando modificações nesta matéria³⁹.

³⁸ “Substâncias artificiais, capazes de conferir sabor doce aos alimentos” (Decreto 73.267 de 1973).

³⁹ Ver, por exemplo, Boletim da ABIA de dezembro de 1987: “A Luta pela Liberação dos Refrigerantes”.

Ao final, prevaleceu a força das multinacionais de refrigerantes por detrás da ABIA.

Essa não era a primeira vitória das multinacionais de bebidas no Brasil. Em 1972 essas empresas haviam conseguido uma situação privilegiada com a Lei 5.823 que, esdruxulamente, passava para a competência do Ministério da Agricultura a fiscalização industrial desses produtos, que antes pertencia ao Ministério da Saúde. E, tal como em 50 fora feito com a questão das carnes, o Ministério da Agricultura sendo um órgão mais próximo às questões econômicas do que às questões de saúde, tinha a vantagem de se adequar mais rapidamente ao mercado externo, além de que, sendo um órgão centralizado, facilitava as negociações com os setores interessados, ou seja, com as multinacionais.

Um controle mais coordenado dos alimentos surgiria no final dos anos 70, com a criação da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária (Decreto 19056), que representava o primeiro órgão estatal brasileiro desse porte a priorizar a questão alimentar. No passado, como vimos, essa questão era subsidiária quer da questão da higiene pública quer do controle de epidemias (vigilância epidemiológica). No caso brasileiro, a separação entre vigilância sanitária e vigilância epidemiológica acompanhou as recomendações 21^a Assembléia de Saúde da OMS (realizada em 1968) que procurou ampliar o conceito de *vigilância em saúde*, fugindo a sua excessiva identificação com a prevenção de epidemias, para relacioná-lo com questões como a qualidade de vida da população, envolvendo não apenas o risco de doenças, mas também questões

como o meio ambiente e os novos problemas de saúde trazidos pelo modo de vida das grandes cidades (SCHRAMM e SCHRAMM: 1995).

Mas, surgindo sob os auspícios de um governo autoritário, a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, da forma como foi configurada, logo mostrou que sua estrutura burocrática e verticalizada era pouco adequada às novas atribuições de colaboração para a qualidade de vida e atendimento adequado às demandas da população. É apenas com a Constituição de 1988 que, devido à proposta descentralizadora para os serviços de saúde (SUS) e debaixo das pressões dos consumidores, - que desde a década de 70 estavam vagarosamente se organizando, - que as atividades de vigilância sanitária vão ser largamente redirecionadas, para que se tornassem importante braço na disseminação dos direitos do consumidor.

4. Sob o Signo do Código de Defesa do Consumidor

Necessário é salientar que, durante todo esse processo histórico, a preocupação com os riscos alimentares nunca chegou a ter o destaque, ainda que teórico, conferido a outros problemas também relacionados a qualidade de vida, como a subnutrição, as epidemias e o saneamento básico. Só a partir do reconhecimento da existência do consumidor como parte ativa e legítima nas relações de produção que visam a melhorar a qualidade dos produtos é que a referente aos alimentos, - o bem de consumo por excelência, - tornou-se um problema dotado de alguma centralidade nas instituições brasileiras. Como vimos anteriormente, essa preocupação institucional tem muito de reflexo da

preocupação mundial com a questão alimentar, principalmente a partir da década de 1960.

Até o advento da Constituição de 1988, a defesa do consumidor dependia de leis esparsas e desatualizadas. Afora essas leis, predominava a auto-regulamentação setorial (as empresas de determinado setor elaboravam seu *código de ética* e, eventualmente, aplicavam punições aos “maus parceiros”.) ou o controle de natureza administrativa centralizado no Estado. Este, a partir do seu poder de polícia, produzia normas sanitárias e metrológicas específicas para a produção e circulação dos produtos e negociava, em cada caso, com os produtores, sem a necessidade de dar ouvido aos consumidores. Não havia uma atribuição de direitos específicos ao consumidor pelos quais ele pudesse fazer valer suas reivindicações por qualidade. Isto é, faltavam meios jurídicos para que o consumidor enquanto tal pudesse agir de maneira mais desembaraçada. Até então o sujeito que consumia era simples “contraente” de uma relação entendida como se estabelecendo entre iguais (o que comprava e o que vendia tinham a mesma força e liberdade de escolha, - igualdades presumidas pelo Código Civil brasileiro de 1916). Nessa condição, os meios de defesa do consumidor eram baixíssimos, urgindo a implementação de uma política global dirigida aos consumidores (CÁRCERES: 1994).

Essa política global teria seu início formal com a vigente constituição que colocou entre os direitos fundamentais a serem assegurados pelo Estado este relativo à proteção do consumidor (art. 5º, XXXII). A consagração desse direito no âmbito constitucional é de fato algo incomum na maior parte dos países, nos

quais apenas os direitos humanos clássicos (vida, liberdade e propriedade) figuram nos textos constitucionais, ficando os chamados “novos direitos” (relativos ao meio ambiente, ao consumo etc) protegidos apenas por leis de natureza infraconstitucionais (LUCCA, 1995).

Essa localização dos direitos do consumidor no topo do ordenamento jurídico brasileiro, no rol dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, - que é do que trata o artigo 5º da Constituição Federal, - representa um destaque notável, haja vista que o citado artigo faz parte daqueles que não podem ser revogados sem que a própria Constituição deixe de existir⁴⁰. No entanto, há de se ver também na constitucionalização de um preceito que outros países deixaram a leis infraconstitucionais uma especificidade do momento histórico brasileiro quando da elaboração da atual constituição. No período que antecede à 1988, a sociedade brasileira recém se desentranhava das malhas do autoritarismo militar que vigera no Brasil desde 1964. Acostumada a ver seguidamente seus direitos suspensos, alterados ou extintos por simples atos de vontade dos ocupantes do poder, a sociedade civil organizada viu na constitucionalização desses direitos uma garantia a mais contra os costumeiros arbítrios legislativos. Daí a explicação do porquê de tantas leis que alhures são infraconstitucionais aqui integrem a Constituição⁴¹. Além disso, no mesmo período, em países como os EUA, a defesa do consumidor já se tornara uma realidade social mediante um longa e escalonada trajetória, enquanto que no Brasil precisava-se de um marco para quase que dar início a efetividade desses

⁴⁰ De acordo com ao art. 60 § 3, IV da Constituição Federal.

⁴¹ A esse propósito ver, por exemplo, D'ÁVILA, Luiz Felipe (org.) **As Constituições Brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

direitos. Assim tanto melhor que esse marco estivesse expresso no mesmo artigo que trata dos direitos humanos no âmbito da maior lei do País.

Em março de 1991 entra em vigor a Lei 8.078/90 que estabelecia o Código de Defesa do Consumidor (CDC), elaborado com o fito de instrumentalizar os direitos do consumidor salientados na Constituição. Esse código, inspirado indiretamente, sobretudo, nas leis de proteção ao consumidor neozelandesas e diretamente na Resolução da ONU n° 39.248 (de 9.4.85) assentou os direitos básicos dos consumidores, dos quais comentaremos alguns, em função da importância que guardam com o tema aqui tratado.

a) Direito à segurança. O tema da segurança do consumidor é fundamental neste código. Dentre os dispositivos que tratam do assunto, destacamos o art. 8° do CDC, pois a forma como foi redigido oferece bom exemplo da especificidade da linguagem normativa, de que tratamos no capítulo segundo. Diz o artigo: *“Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição...”*. Ao dizer que os produtos e serviços *não acarretarão riscos*, a lei procura intervir sobre o futuro, dizendo que pode garantir que a expectativa do consumidor (de não correr riscos desnecessários) não será frustrada. Ou seja, contra todo risco que estiver fora da *normalidade convencional* (“não decorrentes de sua natureza e fruição”), o CDC promete contrapor sua força punitiva e, como a linguagem do direito não visa a convencer, mas sim ordenar e presumir que sua

ordem será cumprida (pelas sanções que acarreta o seu descumprimento)⁴², o legislador chega ao ponto de afirmar não simplesmente que *é proibido que produtos causem riscos às pessoas*, mas que *não causarão*. É claro que, na prática, as expressões “ser proibido” e “não acarretarão” equivalem-se, mas o uso desta última evidencia uma tentativa de dar maior destaque à supremacia do controle do Estado sobre as atividades econômicas que lhe devem estar submetidas, procurando pôr um freio ao acintoso e histórico predomínio dos interesses das grandes corporações sobre os consumidores, quase sempre efetivado sob os auspícios de um Estado cúmplice.

b) Direito à comunicação honesta. Esse item, que teve importante destaque no CDC, refere-se a uma preocupação básica dos órgãos de defesa do consumidor: a falta de veracidade nas comunicações, sobretudo nas propagandas, que os fornecedores, freqüentemente, fazem veicular sobre seus produtos⁴³.

Não há dúvida que, nas relações de consumo, as informações exercem especial papel em auxílio às escolhas do consumidor. Embora sejam as comunicações provenientes dos peritos as que mais diretamente vinculam-se aos produtos (pelo saber e responsabilidade jurídica do técnico sobre o que alega), sua pouca clareza e atratividade ao leigo as impedem de ter grande influência sobre as decisões do consumidor, abrindo enorme campo para que a

⁴² A esse propósito ver RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la filosofía del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁴³ Antes do CDC, a publicidade era controlada sobretudo pelo CONAR, órgão vinculado às próprias empresas de publicidade que com seu código de ética proibiam determinados “abusos” na publicidade: uso de crianças em publicidade de cigarro e bebidas, propagandas “politicamente incorretas” etc.

mídia e a propaganda *supram* as barreiras comunicacionais do discurso perito, não raramente usurpando-lhe a função⁴⁴.

Em face dessa questão, o CDC procura reduzir a distância cada vez maior entre o discurso preocupado em esclarecer e aquele que meramente se propõe a convencer a comprar. Assim é que em seu artigo 36, parágrafo único, está dito: “O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para a informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem”⁴⁵. Ora, dessa maneira, impede-se que as comunicações publicitárias se desacoplem num nível considerado intolerável, a ser verificado em cada caso, do saber perito, procurando evitar, pelo menos em seu excessos, as tão comuns “aventuras publicitárias” de nossa época.

Interessante notar que, pelo CDC, a publicidade falsa ou enganosa é punível ainda que dela nenhum dano venha concretamente a emergir. Basta que fique provada que a informação errada ou enganosa era potencialmente passível de lesar o consumidor em abstrato, pois que se trata de uma norma de proteção pública e não de simples proteção individual. Aqui o poder público procura garantir que antes que sobrevenha qualquer dano, a má publicidade já tenha sido cassada, haja vista que o discurso publicitário, por meio dos grandes meios de

⁴⁴ O mais conhecido e dramático exemplo dessa usurpação talvez tenha sido a realizada por uma multinacional de laticínios que, nas décadas de 60 e 70, arvorou-se na função de especialista e educadora da população, ocupando um lugar em princípio da Ciência e do Estado, para recomendar a substituição do leite materno pelo leite em pó. Apenas em São Paulo, calcula-se que essa “campanha educativa” tenha aumentado em 40% a taxa de mortalidade entre crianças entre zero e cinco meses, no período de 1961 a 1973. (dado resultante de uma pesquisa da Universidade de São Paulo, realizada em 1995, comentada pelo Dr. Carlos Augusto Monteiro, no Jornal **Folha de São Paulo** de 17 de março de 1996, p. 15).

⁴⁵ A punição para o descumprimento desta lei é de detenção de 1 a 6 meses ou multa (art. 69 do CDC).

comunicação modernos, atinge milhares de pessoas o que torna assustadora a potencialidade lesiva de uma comunicação viciada.

Ainda no campo do direito à informação honesta, o CDC exige (art. 9º) que os fornecedores de produtos e serviços informem nos rótulos e mensagens publicitárias de maneira ostensiva, clara e inequívoca sobre a nocividade e periculosidade dos produtos oferecidos. E o art. 64º determina ser crime a não comunicação do fornecedor à autoridade competente de que determinado produto que foi colocado no mercado dentro das exigências legais, posteriormente tornou-se ou se descobriu acarretar perigo intolerável pelas leis brasileiras. Além dos riscos toleráveis, os rótulos deverão informar também todas as questões relevantes para uma adequada utilização do produto. Dados como prazo de validade, composição, emprego de aditivos, responsabilidade técnica, riscos que podem apresentar os produtos etc, devem ser escritos de forma legível, - sendo o tamanho e a forma da letra definido pelo INMETRO (instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial)⁴⁶.

e) Inversão do ônus da prova. Trata-se da concretização legal do princípio de que o consumidor é a parte mais frágil nas relações de consumo. Para se compreender o que significa a inversão do ônus da prova, cabe lembrar que é princípio assente no direito contemporâneo o que diz que *cabe a quem alega provar o alegado*. No entanto, o CDC atentou para o fato de que haveria muita dificuldade para o consumidor, por exemplo, em afirmar que o produto que comprou tem suas características físico-químicas adulteradas a ponto de pôr em

⁴⁶ Cabe aqui ressaltar que, na prática, o significado de “legível”, tem sido entendido como um problema meramente gráfico. Pois ainda que o consumidor consiga ler perfeitamente os componentes da fórmula do produtos, a linguagem técnica utilizada impede a compreensão de seu significado pelos consumidores em geral, fato que do ponto de vista funcional torna esses rótulos absolutamente ilegíveis.

risco a saúde de quem o consome. Ora, de um lado pode estar um consumidor leigo e de outro uma multinacional de alimentos, com enorme supremacia de condições técnicas, jurídicas e financeiras para contra-argumentar. Razão pela qual, se for necessária à defesa, poder-se-á inverter o ônus da prova em favor do consumidor (cabe a empresa provar que a alegação do consumidor é improcedente e não ao consumidor provar que é procedente), desde, é claro, que sua alegação seja verossímil (para evitar a má fé do consumidor), e hipossuficiente o consumidor para provar o alegado, - ou seja de que a inversão do ônus da prova seja condição sem a qual sua defesa ficaria comprometida.

Devido à amplitude das mudanças que o CDC trazia às relações de consumo brasileiras, logo de início, foram apresentadas dúvidas sobre a efetiva implementação dessas leis num país em que as associações de consumo eram poucas e não dispunham de uma representatividade reconhecida. De acordo com SALLES (1996:85), representantes de setores econômicos e do meio jurídico levantaram-se contra o Código, sustentando que as novas regras não iriam 'pegar', uma vez que distanciadas das práticas comerciais consolidadas no mercado e muito onerosas a determinados tipos de interesses.

No entanto, gradualmente a sociedade mostrou que tal entendimento era precipitado. Não tardou a que as normas trazidas pelo CDC começassem a ser instrumentalizadas por uma proliferação de órgãos de defesa do consumidor. Mesmo setores que viram o novo código inicialmente com reservas foram pouco a pouco reorientando sua posição. A própria Associação Brasileira de Alimentos (ABIA), dois anos após o início da vigência do CDC fez um balanço geral dos

aspectos positivos e negativos trazidos pela nova legislação e concluiu (ABIA: 1993): **aspectos positivos:** 1. *No aspecto individual, a sociedade inteira sai ganhando, pois todos são consumidores;* 2. *Serve de alavanca para o desenvolvimento (incentivo a melhora da qualidade, produtividade e menor preço);* 3. *Mudança evidente de paradigmas, o que inclui uma nova visão empresarial (as empresa mais adaptadas à nova realidade conquistam maior fatia do mercado);* 4. *Possibilidade de o Brasil sobressair face aos demais integrantes do MERCOSUL, no quesito qualidade dos produtos oferecidos ao consumidor;* **aspectos negativos:** 1. *Algumas empresas terão necessidade de se reestruturarem e realizarem inclusive investimentos para fazerem frente às pressões crescentes do consumidor;* 2. *Dá margem à atuação de consumidores oportunistas (indústria de reclamação);* 3. *No que se refere à circulação de alimentos no MERCOSUL, como os demais países membros não têm o mesmo nível de proteção ao consumidor que o Brasil, corre-se o risco de que produtos de qualidade inferior entrem no país, gerando concorrência desleal.*

Em termos gerais o documento da ABIA conclui considerando o CDC como uma efetiva conquista da sociedade brasileira. Esta conclusão não deve ser separada do fato de que as empresas que dominam a ABIA são transnacionalizadas e há muito já lidavam com legislações análogas em outros países onde atuam. Além disso, os dirigentes das empresas operantes no globalizado mercado de alimentos têm consciência de que as regras de proteção ao consumidor, - assim como preocupações com questões relacionadas à saúde, ao meio ambiente, dentre outras, - constituem tendência global e importante quesito na questão da competitividade empresarial.

De fato, a entrada em vigência do CDC ocorre numa época na qual o modelo de produção na indústria alimentar mundial passava por grandes transformações: de um modelo fordista de produção uniformizada, com vistas a atender o maior número de consumidores possíveis, abstratamente considerados, para a busca de um modelo de produção que atenda a demandas específicas de grupos específicos de consumidores. Alguns produtores passaram então a buscar critérios positivos de diferenciação, dentre os quais merecem destaque as preocupações ecológicas e de sanidade alimentar⁴⁷.

Mas, com isso, não queremos dizer que hoje é sem reservas que as associações de fornecedores aceitam o CDC. Um exemplo disto é que ainda no início do presente ano de 1997, advogados ligados ao Clube dos Diretores Lojistas do Rio de Janeiro alegavam que a indenização por dano moral, com base no CDC, virou indústria, não raro, porque os juizes costumam decidir *“na maioria das vezes a favor do consumidor, sem ter muita preocupação em verificar se o pleito que eles fazem é legítimo, isto é, se tem base legal”*⁴⁸. Alegam que o CDC deu uma *presunção de desonestidade aos fornecedores*.

No entanto, a “indústria da indenização” e o fato de o CDC ter trazido um aumento de problemas aos fornecedores não pode ser dissociado do fato de que, há poucos anos a dificuldade de recorrência à justiça era muito maior e a reflexividade do consumidor (agora mais informado e mais exigente) vem mostrando um crescimento lento mais efetivo. Acostumados a ter no consumidor apenas o destinatário final de seus produtos, aos quais só ouviam por meio de

⁴⁷ Ver, por exemplo, BYÉ & FONTE (1994).

⁴⁸ Cf. Entrevista com o advogado Assis Vianna ao jornal **Folha do Consumidor** da primeira quinzena de maio de 1997.

pesquisas mercadológicas, - cujo resultado era em geral apenas a adequação superficial dos produtos aos interesses do consumidor, - nada mais esperado do que reações contrárias dessa ordem.

5. A Rede de Controle de Riscos Alimentares Pós-CDC

Além de reorientar as práticas e atribuições de órgãos que direta ou indiretamente já lidavam com a fiscalização alimentar, as exigências do CDC, aliadas à tendência descentralizadora do Sistema Único de Saúde (SUS) e com a maior reflexividade de alguns setores da sociedade civil⁴⁹, fizeram proliferar em número e qualidade essas instituições, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

Na esfera pública, atualmente, a fiscalização de alimentos pertence a mais de uma dezena de órgãos, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Como as instituições são várias, e as atribuições de cada uma na prática costumam se confundir, é bastante comum a existência de conflitos de atribuições⁵⁰. Esquemáticamente, as principais instituições e atribuições nessa área são as seguintes.

a) Em Nível Federal

⁴⁹ Um dos indicadores dessa maior reflexividade e atuação de determinados setores da sociedade civil brasileira pode ser obtido pela proliferação de organizações não-governamentais (ONGs), cujo grande salto numérico ocorreu no final dos anos 80 e início dos anos 90, - e que um levantamento de 1993 já indicava ultrapassarem a 1.000 entidades (Fernandes, 1994). Variando enormemente em suas atribuições específicas, as diversas ONGs têm em comum, via de regra, uma postura crítica e reivindicativa face ao Estado, do qual cobram ações mais firmes e coerentes na defesa da população, do meio ambiente, da saúde etc. Em Florianópolis, dados de 1996, indicam a existência de 32 ONGs, atuando em diversos tipos de reivindicações e educação para a cidadania (SCHERER-WARREN: 1996).

⁵⁰ Esses conflitos podem ser *positivos*, quando duas ou mais instituições alegam-se competentes diante de um caso concreto (hipótese bastante comum quando o caso terá repercussões na mídia) ou *negativo*, quando duas ou mais instituições declaram-se incompetentes, alegando tal fiscalização ser atribuição de outra.

a.1). Ministério da Saúde

De acordo com as normas do SUS, definidas no art. 200, VI, da Constituição Federal, compete aos diversos órgãos de saúde, que devem constituir um todo orgânico, “*fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e água para o consumo humano*”.

A coordenação nacional dessa política de controle é atribuída ao próprio Ministério da Saúde, através da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária (SNV). Além disso, compete a SNV: a. normalizar e atualizar toda a legislação sanitária; b. registrar os produtos alimentícios aptos ao comércio no País; c. capacitar recursos humanos para exercer as atividades a que se propõe; d. oferecer apoio técnico e fomentar a integração entre os diversos órgãos que compõe o sistema sanitário nacional.

Internamente, a SNV comporta Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Alimentos (DINAL), a qual compete, em tese⁵¹, a fiscalização de todos os alimentos industrializados (com exceção dos produtos de origem animal e bebidas); e a Divisão de Vigilância Sanitária de Medicamentos (DIMED) que fiscaliza, além dos medicamentos, os produtos alimentares dietéticos.

a.2). Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária

Apesar do controle de alimentos em geral pertencer ao Ministério da Saúde, aqueles que se referem diretamente à produção agropecuária

⁵¹ Dizemos em tese, porque a tendência atual é transferir a fiscalização de alimentos para as esferas estaduais e, sobretudo, municipais, quando os estados e municípios puderem realizá-las, ficando com a DINAL sobretudo a concessão de registros de novos produtos alimentares.

permanecem sendo de competência prioritária do Ministério da Agricultura. Isso pelas razões históricas de que o setor agropecuário brasileiro é voltado para exportação, e assim direcionado para o exterior, achou-se mais conveniente que a fiscalização fosse atribuída a um órgão mais sensível ao mercado mundial⁵².

Na prática, o Ministério da Agricultura combina ações que são características de pastas congêneres em vários outros países do mundo, como programas de profilaxias e erradicação de enfermidades dos rebanhos, controle do trânsito internacional dos produtos de origem vegetal e animal, de insumos agropecuários (fertilizantes, agrotóxicos etc), e atribuições que poderiam pertencer a outras pastas. Nesse último caso temos a fiscalização de bebidas alcoólicas, refrescos e refrigerantes, além da supervisão da venda de produtos cárneos para o mercado interno. Essa última atribuição, que pertencia exclusivamente ao Ministério da Agricultura desde os anos 50, por sua manifesta ineficiência levou o governo, em 1989, a determinar que a fiscalização desses produtos fosse diversificada, ou seja, que órgãos estaduais e municipais também pudessem realizá-la complementarmente (Lei 7889).

Em conjunto com outros ministérios (sobretudo o da Saúde), e com a participação de órgãos de defesa do consumidor e da saúde do trabalhador, além da consultoria permanente da SBC, foi criada recentemente a Comissão Técnica Nacional de Biosegurança (CTNBio), com a finalidade de regulamentar, autorizar e fiscalizar as atividades de pesquisa e produção que envolvam

⁵² A atribuição dessa competência ao Ministério da Saúde é vista como resultado da pressão dos EUA para que o Brasil seguisse o modelo de controle recomendado por aquele país, no qual a competência para tal fiscalização é ligada à Secretaria de Estado e Agricultura (federal). Cf. LAZZARINI, 1991:38.

modificações genéticas em organismos vivos. Em especial, os chamados alimentos transgênicos.

a.3) Ministério da Economia e Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

Em se tratando de alimentos, o Ministério da Economia, através de sua Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços (SUNAB)⁵³ não vai além de preocupações de ordem econômica acerca do que está acontecendo com esse tipo de produto no mercado brasileiro. Entre suas atribuições, realiza pesquisas sobre as tendências de consumo, promove e coordena levantamentos de preços praticados ao consumidor etc. Sua atuação no que se refere à defesa do consumidor de alimentos é, portanto, complementar à realizada pelos outros órgãos e não abrange as questões relacionadas à qualidade ou sanidade dos produtos, tão-somente se ocupando da *razoabilidade* dos preços praticados no mercado.

Já ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo liga-se o Serviço Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial (INMETRO) ao qual cabe a análise de produtos, alimentares ou não, exclusivamente no que respeita as suas características quantitativas (pesos e medidas), suas embalagens e o que nelas deve conter (tamanho da letra que indica o prazo de validade, por exemplo)⁵⁴. Além disso, concede certificados a produtos que se acham em conformidade com normas técnicas requeridas pelo governo brasileiro. Sua preocupação

⁵³ Em junho deste ano o Governo Federal decidiu extinguir a SUNAB, no entanto, até o presente momento ainda não ficou claro a quem caberá suas atribuições, que o Governo Federal diz querer descentralizar. Na prática, por enquanto, ao que parece, nada mudou, o Ministério da Economia continua a fiscalizar os preços.

⁵⁴ Ultimamente, o INMETRO tem se destacado publicamente em função de um convênio firmado com o Programa Fantástico da Rede Globo de Televisão, através do qual torna públicos os resultados de testes realizados com produtos de diferentes marcas.

recente tem sido a questão da qualidade dos produtos, quanto às variáveis metrológicas e de segurança, que circulam no MERCOSUL, e, na parte dos alimentos, têm representado o governo brasileiro em foruns de discussões sobre as harmonizações legislativas de produtos de circulação internacional.

a.4) Ministério da Justiça

Ligado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça encontra-se o Conselho Federal de Proteção e Defesa do Consumidor (CFPD), que é o órgão ao qual compete, em nível federal, o acompanhamento das relações de consumo, com vistas à efetivação do que determina o CDC. Na prática, seu trabalho é instrumentalizado pela rede de PROCONs estaduais e municipais com os quais procura crescentemente estreitar relações, através de convênios e delegações de competência.

b. Em Nível Estadual (Santa Catarina)⁵⁵

b.1) Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania

No final de 1988, o governo de Santa Catarina criou o PROCON Estadual (Diretoria de Proteção e Defesa do Consumidor). Seu objetivo precípua é o de proteger o consumidor, através do recebimento de reclamações, orientação e fiscalização de produtos. Cabe ao PROCON também elaborar “listas negras”, informando aos consumidores o nome dos maus fornecedores - como uma forma

⁵⁵ Os órgãos de defesa do consumidor no nível de cada estado variam bastante, razão pela qual aqui nos referiremos apenas à Santa Catarina, por sua relação com o objeto de nossa análise,

de contrabalançar o direito que tem os comerciantes de fazer “listas negras dos consumidores”, através do Serviço de Proteção ao Crédito - SPC. Na prática, o PROCON tem-se concentrado basicamente na questão dos preços abusivos praticados no mercado e na qualidade dos serviços prestados. Sua forma de atuação é essencialmente compositiva: chama as partes (fornecedor reclamado e consumidor reclamante) para negociarem uma possível saída ao conflito que entre elas se estabeleceu. Só casos extremos, serão encaminhados à Justiça.

Atualmente, o PROCON tem-se descentralizado, municipalizando-se, sob a coordenação do PROCON Estadual. A municipalização, como já vimos frisando, tem sido a tendência de todos os órgãos de defesa do consumidor, cujo objetivo é duplo: 1. colocar os serviços de proteção mais perto de suas demandas locais; 2. enxugar o corpo burocrático da União e dos estados.

b.2) Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura

Vinculado a esta Secretaria, mas sem subordinação direta ao Estado (trata-se de empresa de economia mista) encontra-se a CIDASC (Companhia Integrada do Desenvolvimento Rural e da Agricultura) a qual cabe a inspeção dos produtos de origem animal nas etapas pré-comercialização, dando ao estabelecimento que o solicita o Certificado de Inspeção Estadual, - se as condições zoo-sanitárias do estabelecimento forem adequadas. Sem esse registro - a menos que tenha o Certificado de Inspeção Federal, - o produto não pode ser vendido intermunicipalmente (e municipalmente tem que ter, no mínimo, a inspeção municipal). A CIDASC não costuma proceder a fiscalizações, limitando-se a conceder ou não o certificado que lhe é solicitado. Mas como na

ausência de qualquer registro de inspeção, os derivados de animais ficam sujeitos a apreensão pela vigilância sanitária, por exemplo, muitos produtores procuram espontaneamente a CIDASC, a fim de regularizarem sua situação. Para produtos de origem vegetal e pescados, a CIDASC é substituída - em atribuições semelhantes - pela Empresa Pesqueira e Agropecuária de Difusão de Tecnologia de Santa Catarina (EPAGRI).

b.3 Secretaria da Saúde

Em linhas gerais, compete à Vigilância Sanitária Estadual as atividades de controle, orientação e fiscalização de estabelecimentos comerciais que trabalham com gêneros alimentícios, agropecuários, cosméticos, saneantes, medicamentos, perfumes, produtos químicos e substâncias e produtos perigosos. Compete-lhe também o encaminhamento de pedidos de registro de novos produtos ao Ministério da Saúde, além da fiscalização de questões relativas a surtos de doenças, qualidade da água etc.

A Vigilância Sanitária possui amplos poderes de fiscalização, podendo apreender produtos, multar e interditar estabelecimentos não conformes às regras de higiene e saúde. No Município de Florianópolis, na questão específica dos alimentos, a Vigilância Sanitária Estadual delegou a competência fiscalizatória à Vigilância Sanitária Municipal em dezembro de 1994.

Ligado ainda à Secretaria de Saúde está o Laboratório Central (LACEN), único laboratório catarinense credenciado pelo Ministério da Saúde para proceder às análises clínicas e bromatológicas de caráter oficial. É a esse

laboratório que os demais órgãos de fiscalização do estado encaminham os produtos suspeitos de não estarem em conformidade com as normas técnicas.

b.4 Centro das Promotorias da Coletividade

Antes mesmo da entrada em vigor do CDC, o Ministério Público de Santa Catarina (Promotoria de Justiça) já criara em 1983, o Serviço Especial de Defesa-Comunitária -DECOM, cujo objetivo precípua era o de promover a defesa do consumidor e do meio ambiente. Mas em 1987 esse órgão foi extinto. Já sob o suporte do CDC surge, em 1992 (Lei complementar 071), o Centro das Promotorias da Coletividade (CPC). Entre suas atribuições está a defesa do consumidor, naquilo que se refere a direitos transindividuais, ou seja, cujos titulares sejam não indivíduos particulares, mas toda a sociedade ou uma parte significativa de seus membros. Interessa ao CPC aqueles desrespeitos às regras do consumidor capazes de ameaçar os direitos de um número indeterminado de pessoas.

Sendo notificado, através de particulares ou órgãos de fiscalização, de que alguns daqueles direitos foram violados, o CPC verificará se tal violação constitui crime e, se constituir, promoverá a denúncia dos indiciados junto ao poder judiciário, objetivando sua punição na forma da lei. Além disso, o CPC, dispondo de assessoria perita⁵⁶, procura oferecer subsídios técnicos às promotorias do interior do Estado nas questões referentes à defesa do consumidor.

⁵⁶ Atualmente, o CPC dispõe, assessorando os promotores de justiça, 01 economista, 01 médica veterinária, 01 engenheira de alimentos, além de profissionais do direito.

c. Em nível Municipal

Como órgão oficial em Florianópolis na questão dos alimentos, encontra-se apenas a Vigilância Sanitária Municipal. E isso porque, sendo Florianópolis a capital do estado, os diversos órgãos estaduais acima citados têm suas sedes neste município, inexistindo sua municipalização. Assim, a Vigilância Sanitária Municipal constitui-se exceção em Florianópolis de um órgão municipal fazendo o papel de um órgão estadual situado no mesmo município. A transferência da competência para fiscalizar produtos alimentícios para à esfera municipal embora legalmente já realizada (em dezembro de 1994), na prática, como veremos, é ainda a fonte principal de conflitos entre as vigilâncias estaduais e municipais.

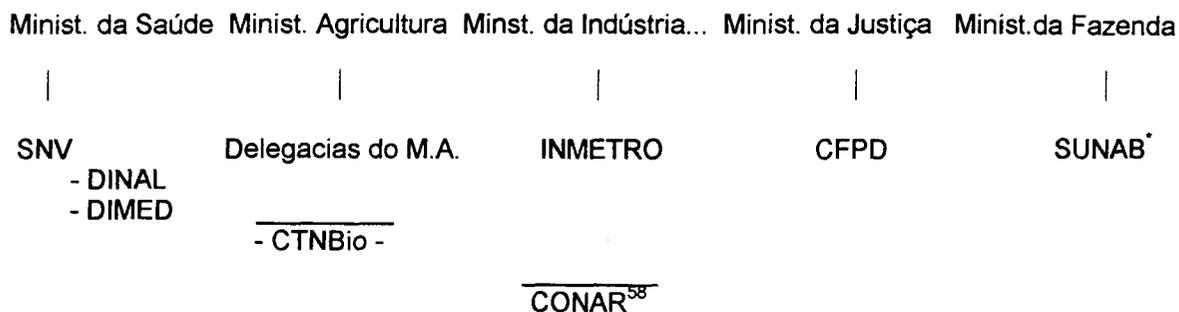
A Vigilância Municipal é órgão administrativo de fiscalização, cuidando atualmente não apenas da questão dos alimentos, mas também das questões de saneamento e saúde e segurança do trabalho. Dispõe de corpo técnico qualificado⁵⁷ e atende a população, mediante reclamações telefônicas, realizando também *blitzes* em estabelecimentos que comercializam alimentos.

Afora as citadas instituições, há as associações de consumidores e os serviços de atendimento ao consumidor das próprias empresas que procuram, sob diferentes enfoques, analisar as relações de consumo sob a óptica do consumidor, formando um emaranhado institucional que pode ser visualizado na página que segue.

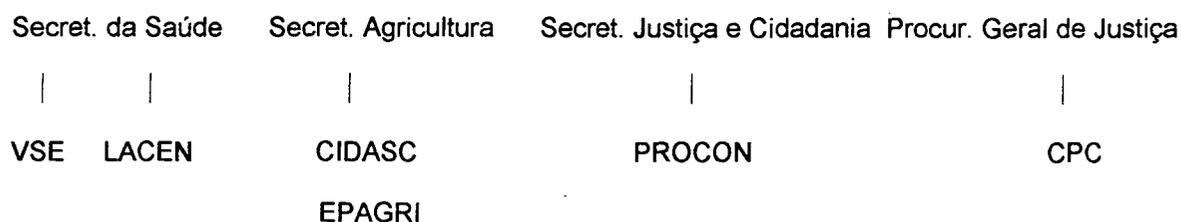
⁵⁷ 03 engenheiros sanitaristas, 01 médico veterinário; 01 médico do trabalho; 01 enfermeiro; 01 assistente social; 01 biólogo; 01 farmacêutico; 02 técnicos em saneamento; 01 técnico em saúde pública; 01 técnico em edificações; 01 técnico em patologia clínica.; além dos funcionários administrativos.

Estrutura Brasileira de Defesa do Consumidor (com repercussão na questão alimentar)

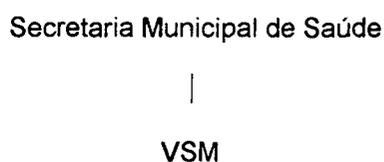
Nível Federal



Nível Estadual (Santa Catarina)



Nível Municipal (Florianópolis)



Nível Privado



* Em junho deste ano o Governo Federal decidiu extinguir a SUNAB, no entanto, até o presente momento ainda não ficou claro a quem caberá suas atribuições, que o Governo Federal diz querer descentralizar. Na prática, por enquanto, ao que parece, nada mudou, o Ministério da Economia continua a fiscalizar os preços.

⁵⁸ Órgão não oficial a partir do qual as empresas filiadas ao Conselho Nacional de Propaganda promovem sua auto-regulamentação, quando entendem ser uma propaganda ofensiva ou abusiva aos direitos do consumidor.

A grande questão que, então, se coloca é se esse emaranhado de órgãos tem-se mostrado capaz de constituir um todo complementar, ou se age confusamente, dificultando tanto o consumidor que deseja saber a que órgão recorrer em cada caso, quanto comprometendo a própria qualidade e prestreza dessa fiscalização.

No capítulo que segue, são questões como essas que serão debatidas a partir da discussão na prática de como funciona, em Florianópolis, a defesa do consumidor de alimentos.

CAPÍTULO IV

A Segurança Alimentar em Florianópolis

Introdução

Até aqui analisamos as transformações que tanto em nível mundial quanto nacional têm sido suscitadas pela questão dos riscos alimentares. Vimos que inúmeras variáveis influenciam na conformação das normas a serem aplicadas a produtos alimentares específicos, - ainda que, ultimamente, devido a internacionalização acelerada do comércio mundial, tenha-se aberto mais espaços aos critérios técnicos, em detrimento dos acertos políticos, ainda que estes ainda exerçam inegável e, às vezes, notória influência sobre o que será tido como alimento adequado. Abordamos também a forma como historicamente foi realizada a fiscalização alimentar no Brasil, - ou como não foi feita, - e definimos, por fim, o emaranhado fiscalizatório que controla atualmente a circulação de produtos alimentares no país.

Neste capítulo analisaremos como essas questões internacionais e nacionais se desenvolvem no contexto específico de nosso campo de análise, o município de Florianópolis: veremos como é feita a seleção de riscos relevantes nesta cidade, até que ponto os "novos riscos" estão contemplados na fiscalização florianopolitana, e também como são feitas as fiscalizações sobre os riscos que em si nada têm de novo. Analisaremos ainda se o caráter da fiscalização aqui realizada segue critérios predominantemente técnicos ou se os delega a segundo plano.

A imagem que os órgãos de fiscalização da cidade têm junto aos fiscalizados também será abordada, bem como a dificuldade desses órgãos envolverem-se em ações conjuntas com vistas a aumentar a proteção do consumidor. Por fim analisaremos se há tratamento diferenciado ao produto alimentício destinado à exportação em detrimento dos alimentos destinados ao mercado interno.

1 . Os procedimentos fiscalizatórios

Historicamente, como vimos no capítulo anterior, as polícias sanitárias nacionais caracterizaram-se pelo autoritarismo, fato que nunca equivaleu à eficiência, haja vista a sempre precária situação sanitária brasileira. Em Florianópolis não foi diferente no passado. Isso gerou sobretudo por parte dos comerciantes locais, - alvos privilegiados das práticas fiscalizatórias, - a visão da ação das vigilâncias sanitárias como interveniências caprichosas e inoportunas. Na fala dos agentes de fiscalização entrevistados é comum afirmarem que, ainda no começo dos anos 90, a recepção a eles dadas, quando das *blitzes* alimentares, era bastante conflituosa, - havendo casos inclusive de terem os fiscais requisitado ajuda policial para poderem exercer suas atividades. Nesse sentido, narrou-nos uma das fiscais:

“A gente foi fazer uma blitz num mercadinho aí do interior da Ilha e encontramos produtos, creme de leite, frango, essas coisas, irregulares. Daí nós dissemos ao dono que íamos apreender aquelas mercadorias. Ele respondeu que ‘quem éramos nós pra tirar alguma coisa dele’ e nos desafiou a tentar. Daí chamamos a polícia, mas ele continuou dizendo que não ia concordar com aquele “roubo”, porque ele considerava que aquilo só podia ser um tipo de roubo... Só quando

a polícia decidiu prender ele por desacato é que ele acabou se conformando.⁵⁹

É claro que parte desse comportamento dos comerciantes podia ser atribuído ao desejo de não serem fiscalizados e desconsiderarem as normas sanitárias exigidas. Mas há outra parte que deve ser atribuída a dúvidas geradas sobre o objetivo da fiscalização: a que ela se destinava? a quem ela servia? De fato, a fiscalização estatal pode servir a fins outros que não o interesse social propriamente dito. Fins que vão desde o interesse de a administração arrecadar dinheiro com multas, até o uso particular da máquina pública para prejudicar a concorrência numa determinada área. É muito comum, pelo que levantamos, que comerciantes rivais, ainda hoje, promovam denúncias recíprocas, passando-se por consumidores lesados, objetivando o prejuízo do outro. Assim quando o agente fiscalizador chega a um desses estabelecimentos para confirmar possíveis irregularidades, é visto como se fosse um agente do rival amparado por prerrogativas oficiais⁶⁰.

Diante disso, nos últimos anos, os órgãos de fiscalização que agem no município têm procurado uma outra estratégia, agindo sobretudo como agentes educativos dos comerciantes⁶¹, evitando as punições num primeiro momento. Diz uma fiscal da VSM:

⁵⁹ Entrevista concedida pela fiscal M. A. em outubro de 1996.

⁶⁰ Não apenas comerciantes rivais utilizam-se dos órgãos de vigilância estatal para fins particulares. Na VSM tivemos contato com o caso de uma mulher - esposa de uma conhecida autoridade - que, desejando aumentar sua casa, precisava que o vizinho dos fundos lhe vendesse sua propriedade. Diante da negativa desse vizinho, a mulher começou a insistir com a VSM que fizesse visitas freqüentes à casa dele, devido ao excesso de lixo, mau cheiro etc - fatos nunca confirmados nas idas dos fiscais sanitaristas.

⁶¹ Embora sempre citada como necessária pelos fiscais, campanhas educativas destinadas aos consumidores são raras, ainda que existam. O PROCON, por exemplo, tem começado a desenvolver trabalhos nesse sentido.

“(...) em conversa com os proprietários, no decorrer das vistorias, eles acabavam dizendo que tinham até medo quando as pessoas da vigilância chegavam porque procuravam muitas coisas para prejudicar o proprietário ... às vezes existem detalhes num estabelecimento que a pessoa desconhece, então dependendo da coisa eu acho que eu devo primeiro orientar... uso de colher de pau, por exemplo, a pessoa não vê nenhum risco nisso, mas é proibido.”⁶²

Punições mais severas, como interdições e multas, passaram a ser aplicadas apenas para os casos limites, nos quais a alegação de falta de conhecimento não é plausível. Mas ainda nesses casos é comum os fiscais persistirem transigindo. Durante nosso acompanhamento à atuação dos fiscais, freqüentemente nos deparamos com a seguinte cena: o estabelecimento tinha produtos com prazo de validade vencido. O fiscal pegava tais produtos e os ia destruindo, enquanto os comerciantes agiam como se nada estivesse acontecendo. Não reclamavam, assinavam o *auto de apreensão* e pronto. Os fiscais iam embora e parava por aí. Para nós isso deixava claro a relação estabelecida entre ambas as partes: a condição para serem legitimados em sua ação pelos próprios comerciantes era a de que os fiscais transigissem, - não fossem além do muito evidente, - e a condição para que os fiscais transigissem era a de que os comerciantes não se opusessem a pequenos reparos no seu estabelecimento.

Essa vontade de os fiscais verem-se legitimados pelos próprios fiscalizados é de fato uma constante e parece derivar de motivos vários, que vão desde a busca da construção de um clima agradável de trabalho, - serem bem recebidos pelos comerciantes, - passando por considerações morais (do tipo:

⁶² Entrevista concedida pela fiscal M. A. em outubro de 1996.

“nós não estamos aqui para prejudicar o trabalho de ninguém”) , até a, oficialmente negada, possibilidade de interveniência política sobre o agir dos fiscais. Em entrevista, disse-nos uma agente de fiscalização: “Às vezes o autuado é uma autoridade, acaba que eu posso perder meu emprego, sei lá, ser prejudicada, então é melhor conversar”⁶³. A própria estrutura política do município, que permite fácil acesso dos comerciantes aos vereadores e estes ao Prefeito, além de que, por tratar-se de uma capital de estado, o número de autoridades políticas com que se pode deparar é relativamente alto, são indícios justificadores desse temor por parte dos fiscais. Numa ação da VSM, em que foi fechado um bar no centro da cidade, a mãe do autuado procurou às fiscais para, num primeiro momento, de forma gentil, pedir-lhes que reconsiderassem a questão. Devido a negativa das agentes de fiscalização, identificou-se a reclamante como fiscal da fazenda estadual com acesso direto ao secretário da fazenda e saiu gritando: “Vocês não sabem com quem estão se metendo”⁶⁴.

O problema é que essa possibilidade de interveniência política pode exigir que mais do que pequenas transigências, quando da verificação de irregularidades numa primeira abordagem, adotem-se posturas de negligência perene. Um ex-diretor da Vigilância Sanitária Estadual, em entrevista⁶⁵, relata que após tentar chegar a uma solução razoável junto às empresas de água mineral do estado, durante cerca de um ano, enviando-lhes resultados de análises desfavoráveis aos seus produtos (que atestavam inclusive uma forte presença de coliformes fecais na água) e solicitando correção no processo de

⁶³ Entrevista concedida pela fiscal L. M. em novembro de 1996.

⁶⁴ Entrevista concedida pela fiscal M. A. em outubro de 1996.

⁶⁵ Entrevista concedida pelo ex-diretor da Vigilância Sanitária Estadual, Guilherme F. da Cunha, em junho de 1997.

engarramento, em nada foi atendido. Diante disso, em 1994, mandou que interditassem essas empresas problemáticas para que tomassem as providências cabíveis.

A imprensa deu ampla repercussão ao fato. As empresas de água mineral, - até então dissociadas, - organizaram-se em associação e fizeram um *lobby* perante o governo estadual pedindo a demissão do diretor, que teria sido “radical no seu procedimento”. Segundo o mesmo entrevistado, esta não seria a única vez que sua demissão era pedida por fazer atuar a legislação. Sua demissão provavelmente só não se efetivou pelo apoio político que pessoalmente possuía junto ao governo e pelo fato de a imprensa tê-lo considerado positivamente. Não fosse essa conjugação de fatores, ou transigiria *ad eternum* ou seria demitido.

Podemos, sem dúvida, questionar se é correto a um órgão de fiscalização transigir durante quase um ano diante de situações como água mineral contaminada. Tal questionamento, indiscutivelmente válido, não pode, entretanto, se furtar a considerar a situação política de fato: se transigindo durante todo esse período já se corre o risco de ser demitido, imagine-se se a lei fosse aplicada em todo seu rigor. Na prática, na atual conjuntura política, o órgão fiscalizatório não teria mais poder, teria menos, haveria maior ingerência política do que já há.

Por isso essa amortização da fiscalização se está longe de ser uma estratégia ideal, acaba sendo uma estratégia possível, se não desconsiderarmos que a situação pessoal dos agentes fiscais, suas habilidades, limitações e receios são variáveis intervenientes no processo fiscalizatório. Questões como manutenção do emprego (apesar de formalmente serem funcionários estáveis),

manutenção de cargos e mesmo política de evitar aborrecimentos exercem inegável influência no resultado final da fiscalização. Trata-se da dimensão pessoal de um problema que só por simplificação podemos reduzir aos seus componentes meramente técnicos.

A esta altura caberia então perguntar por que o Estado faz leis tão rigorosas se depois, veladamente, *força* seus próprios agentes a transigi-las? Uma das explicações primeiras é a de que os órgãos que elaboram as normas sanitárias são órgãos que procuram seguir predominantemente critérios técnicos ou macropolíticos: desconectados das realidades específicas dos locais aos quais serão aplicados. A isso soma-se o fato de, - como vimos anteriormente -, os critérios de alimentação segura serem cada vez mais transnacionalizados, para facilitar o comércio entre países, e de não poderem coexistir, teoricamente, desacordos entre regras de aplicação nacional e regras de aplicação internacionais. Quando essas normas técnicas e desterritorializadas recaem sobre contextos e situações localizadas e perpassadas por variáveis políticas, econômicas e sociais específicas percebe-se que há uma longa distância entre o que é exigido pela norma e o que pode ser efetivado na prática. Os agentes de fiscalização tornam-se, então, os equacionadores desse conflito: transformam as regras que deveriam ser aplicadas rigidamente, *sem ira nem complacência*, em uma espécie de tipo ideal: um índice comparativo. As normas deixam de ser, então, em vários casos, algo que se deve aplicar em todo seu rigor, e a função

dos fiscais torna-se, a partir daí, a de cuidar para que a realidade não se afaste em “demasia” do *tipo ideal* representado pelas normas⁶⁶.

E eis que aqui verificamos um segundo nível, mais ordinário é verdade, mas não menos real, da *normalidade tecnicamente construída* a que nos referimos nos primeiros capítulos. Se no nível estatuinte dessas normas intervêm as grandes empresas do setor alimentar para cuidarem de que as margens de segurança exigidas não lhes obste aquilo que consideram sua devida margem de lucro, no nível operacional dessas mesmas regras, em contextos localizados, intervêm os pequenos comerciantes e produtores com suas demandas sobre os agentes de fiscalização. É certo que o Governo Federal não precisa levar em conta, para baixar suas normas sanitárias, aquilo que os comerciantes de Florianópolis acham delas, mas os órgãos localizados de fiscalização em seus procedimentos, sim.

Ao não se baterem rigidamente contra os fiscalizados e ao propor atividades educativas (palestras, distribuição de folhetos explicativos etc.) os órgãos de fiscalização conseguem de fato criar uma outra imagem face ao público fiscalizado. O que tem facilitado os diálogos entre fiscalizadores e fiscalizados. O INMETRO, por exemplo, adotou por hábito a divulgação prévia das normas que pretende tornar obrigatórias para que os interessados enviem sugestões e alterações para serem apreciadas pela comissão técnica do órgão.

⁶⁶ A legislação exige, por exemplo, que as paredes da cozinha sejam revestidas de material não aderente - como pisos cerâmicos -, mas em Florianópolis uma boa quantidade de estabelecimentos, sobretudo nas praias, é feito de madeira. O que fazer? Interditá-los e gerar um problema social? Ou “adaptar” a lei ao caso concreto, exigindo (como de fato ocorre) não o piso cerâmico, mas tão-somente paredes limpas? Essa operação, que em si parece simples, é nimamente problemática, pois se admitirmos que os fiscais podem decidir quando devem e quando não devem aplicar a lei, poderemos concluir também que não precisamos de normas, mas apenas de fiscais conscientes, o que, evidentemente, gerará insegurança jurídica e social.

E um exemplo da mudança relacional que práticas desse tipo tem trazido às atividades de fiscalização pode ser inferido a partir da postura adotada pelo órgão de classe dos comerciantes panificadores de Florianópolis (SINPAN): após longos desacertos entre este setor e os órgãos fiscalizadores, agora é tentada uma outra forma de convivência:

“(...) queremos aproximar essas instituições [órgãos de fiscalização] das panificadoras, para que o setor regularize sua situação de trabalho e depois não tenha problemas com a fiscalização... Além de fiscalizar, esses órgãos dão orientação aos setores ou empresas que os procuram, por isso buscamos tê-los como parceiros e consultores, ao invés de serem apenas fiscais” (SINPAN, 1996).

A prática da transigência é de fato hoje um elemento comum a todos os órgãos fiscalizatórios: vigilâncias, PROCONs, e o Centro das Promotorias da Coletividade. O PROCON é antes de mais nada um órgão compositivo, procura acima de tudo conciliar as partes, fazê-las entrar em acordo. Na prática, o Centro das Promotorias da coletividade não se afasta muito da tendência negociada. Procura promover ações na justiça (na maioria dos casos) só depois de procurar firmar acordos de conduta⁶⁷.

O grande risco dessa tendência conciliatória é, repetimos, a de se estender para níveis comprometedores da saúde da população. Desde 1995, por exemplo, os órgãos de fiscalização vêm negociando com a Companhia de Água de Santa Catarina (CASAN) que coloque uma tampa no reservatório de água para abastecimento da cidade, situado na comunidade conhecida como “Morro

⁶⁷ Assim, no ano de 1996 houve por parte do CPC a instauração de 05 Ações Cíveis Públicas, 01 medida cautelar, enquanto “foram firmados 20 termos de ajustamento de conduta que, por sua vez, evitaram o aforamento do mesmo número de ações, oportunizando a devida solução no espaço e no tempo” (Relatório de atividades da coordenadoria de defesa do consumidor do centro das promotorias da coletividade, 1996).

da Caixa” em Florianópolis. O lugar é freqüentemente usado para o consumo de drogas; com o reservatório aberto, é bastante possível que nele se joguem vários tipos de materiais capazes de provocar doenças em um número altíssimo de consumidores.

A questão que surge aqui é a de por que a exigência de imediato cumprimento das normas pode gerar problemas aos órgãos de fiscalização (ingerências políticas), mas o fato de haver situações efetivas de risco nem tanto. Em outras palavras, por que as forças políticas que forçam a moderação, ou mesmo a não ação, dos órgãos fiscalizadores são mais fortes do que as forças que lhes cobram rigor?

Não há dúvida de que a resposta a essa questão passa necessariamente pelo grau de interesse e envolvimento da população com o problema da segurança do que consome. Até agora nada indica que a população tenha atribuído a essa questão a importância devida. Mesmo nas poucas associações de consumidores existentes em Florianópolis, - algumas bastante atuantes como a Associação das Donas de Casa e Consumidores (ADOCON) - a tendência tem sido a de se preocupar sobretudo com a questão do preço das mercadorias e serviços e só subsidiariamente com a segurança dos mesmos⁶⁸.

A questão da qualidade e adequabilidade dos alimentos permanece uma questão privada e a ser equacionada privadamente. Permanece também -

⁶⁸ Na contracorrente da tendência das associações de consumidores locais de se ocupar prioritariamente com o preço dos produtos encontra-se a Associação de Proteção a Saúde do Consumidor (APROCON), composta por cerca de 25 membros, alguns deles funcionários da Vigilância Sanitária Estadual. A estrutura da APROCON é precária, tendo sua sede na própria residência de seu coordenador, o ex-diretor da VSE Guilherme Farias Cunha, mas mesmo assim recebe cerca de duas reclamações por dia sobre questões que afetam à segurança do consumidor. A APROCON, segundo as palavras de seu coordenador, em entrevista, “*não se interessa pelas questões relacionadas a preços dos produtos, que é algo a ser determinado pelo mercado; à APROCON interessa a desprezada segurança do consumidor local*”.

seguindo os padrões tradicionais - um assunto de responsabilidade predominantemente feminina. Somando-se todas as espécies de reclamações encaminhadas à VSM nos anos de 1995-96, os homens foram responsáveis por 56% destas, mas quando se trata da questão alimentar, as mulheres reclamam mais: 61%. E reclamam precipuamente de aspectos relacionados à higiene aparente do produto. O caráter "feminino" do problema é enxergado também pelo corpo de fiscais de alimentos da VSM, composto predominantemente por mulheres. Uma das fiscais, por exemplo, nos disse que "para um fiscal é vantagem ser mulher, porque a mulher já sabe quais são os problemas com comidas". Isso reforça a idéia, a ser desenvolvida a seguir, de que tudo o que é cobrado numa operação de fiscalização se reduz a aplicação da "diligência da dona-de-casa", ou seja, do saber prático advindo da experiência no trato doméstico com os alimentos.

O resultado da equação composta pela falta de pressão efetiva da sociedade por melhoria na segurança e qualidade alimentar e a forte pressão exercida por determinados setores ligados a produção/comercialização de alimentos para que a fiscalização seja branda não poderia ser outro do que o enfraquecimento das atividades de vigilância. Por isto, é mais seguro a continuidade no cargo dos administradores dos órgãos de fiscalização minimizarem a prática fiscalizatória (evitando a *ira* dos fiscalizados), do que fiscalizarem com todo rigor, não dispendo do apoio ostensivo nem mesmo da opinião pública⁶⁹.

⁶⁹ Em agosto de 1997, a diretora da Vigilância Estadual de Portos, Aeroportos e Fronteiras foi demitida por interditar o Aeroporto Hercílio Luz devido à má qualidade da água. A Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, órgão que a demitiu, disse ser aquele ato mais uma arbitrariedade, entre as várias, cometidas pela

2. O que é risco alimentar

Nos primeiros capítulos, salientamos que, numa perspectiva sociológica, os riscos não podem ser reduzidos aos seus componentes meramente objetivos (possibilidade efetiva de dano e probabilidade de sua ocorrência), ou seja, que os diversos riscos a que estamos sujeitos são perpassados por variáveis sócio-culturais, capazes de atribuir a alguns deles, em determinadas circunstâncias e para determinados atores, o *status* de problema social. É com a conversão de perigos objetivos em problemas sociais que nasce, na prática, a necessidade de controlá-los. O caso dos riscos alimentares em Florianópolis cabe nesse enquadramento. Vejamos.

Apesar de no Código Municipal Florianopolitano de 1955 já estar escrito que “*A Prefeitura exercerá, em colaboração com as autoridades sanitárias do Estado, severa fiscalização sobre a produção, o comércio e o consumo dos gêneros alimentícios em geral*” (art. 658), pode-se, sem receio, afirmar que Florianópolis sempre possuiu uma estrutura precária de fiscalização alimentar. Os poucos dados oficiais - não apenas do município, como também do estado - sobre a questão podem ser tidos como indicativos de uma certa despreocupação com o problema dos alimentos. Preocupação que, lastreando os mesmos dados oficiais, começa a ser mais freqüente apenas a partir do início da presente década, com a implementação do Código de Defesa do Consumidor, a formação

diretora demitida. (Diário Catarinense de 12 de agosto de 1997). O que chama atenção neste episódio é que nenhum jornalista se dignou a ouvir a versão da ex-diretora.

de associações de consumidores e uma maior divulgação pela mídia das toxinfecções alimentares ocorridas. Numa cidade considerada pólo turístico, o problema da segurança alimentar em Florianópolis obtém, então, uma pequena, porém inédita, relevância política.

Não se diferenciando do padrão nacional, a preocupação com a qualidade dos alimentos não esteve mesmo entre as prioridades dos governantes de Florianópolis. A questão da escassez de água potável, a ausência de locais adequados para o depósito de lixo e o despejo de esgotos à céu aberto, desde há muito, predominam na ordem de preocupações sanitárias do município⁷⁰. Tal hegemonia não deve ser atribuída à mera discricionariedade do poder público, já que as próprias demandas populares encaminham-se antes para a questão do saneamento básico (água, lixo e esgotos) do que à questão alimentar. Os dados que colhemos e sistematizamos junto à Vigilância Sanitária Municipal (VSM) nos informam que, nos últimos dois anos, de cada quatro reclamações feitas, três são referentes a problemas de saneamento básico, contra apenas uma por problemas alimentares.

O motivo de tal predominância deve ser atribuído não apenas à precária situação do saneamento básico em Florianópolis⁷¹, mas também à especificidade dos problemas a ele relativos, que tornam mais fácil esse tipo de reclamação. Primeiramente, são problemas perfeitamente visualizáveis. Nos boletins de reclamação que analisamos junto a VSM as queixas referentes a tais problemas tinham por base dados sensoriais, como detecção de mau-cheiro,

⁷⁰ Conforme RAMOS (1986) e CECA (1996).

⁷¹ Apenas 33% da população, por exemplo, é adequadamente atendida por redes de esgoto. CECA: 1996.

águas servidas lançadas diretamente para a rua etc., situações que poderiam ser imediatamente confirmadas pelo agente da fiscalização. Já as reclamações referentes a alimentos caracterizam-se por descrições precárias e difusas do problema: mal-estar generalizado ou mesmo intoxicação que “se acha” ser proveniente de tal ou qual alimento, acrescido de dúvidas sobre onde foi comprado o alimento danoso, por exemplo. Além do que os problemas de saneamento têm um caráter mais ou menos permanente: se o Estado não tomar uma providência, continuarão a existir. Já os problemas alimentares denunciados são, na maioria dos casos, passageiros - ainda que dependam, por vezes, de assistência médica - como nas suspeitas ou constatações de toxinfecção alimentar, - ou, ainda, passíveis de equacionamento pessoal, por meio de boicotes, - como nas reclamações sobre o estado de higiene de determinado estabelecimento.

Por isso, é bastante comentado pelos fiscais o fato de as reclamações alimentares que lhes chegam constituir apenas uma pequena fração dos problemas efetivos referidos a alimentos fora dos padrões adequados. Esse conhecido desencontro entre problemas e reclamações faz com que a VSM promova de ofício *blitzes* constantes em estabelecimentos que vendem alimentos. Isto significa que, neste ponto, esse órgão de fiscalização vai além do simples atendimento às demandas expressas da população, - fato que não deixa de ser interessante num contexto social no qual o Estado ordinariamente trabalha contendo demandas, ou seja, esperando, efetivamente, que os cidadãos dêem um outro jeito de resolver seus problemas que não seja através dos sobrecarregados canais estatais (mau-atendimento, entraves burocráticos,

poucos recursos e número insuficiente de funcionários são os expedientes mais conhecidos dessa contenção de demandas populares).

Mas, não obstante o conhecimento do desencontro entre reclamações e problemas alimentares e as *blitzs* que fazem para compensá-lo, em grande medida, os agentes de fiscalização parecem partilhar com o consumidor leigo o entendimento de que os problemas alimentares são dotados de um caráter de quase auto-resolubilidade. Em nossas entrevistas com agentes fiscalizadores foram recorrentes as afirmações de que a fiscalização alimentar constitui algo menos complexo do que a fiscalização referente a saneamento básico. Isso decorre da simplificação com que estes agentes tratam costumeiramente a problemática alimentar, concentrando sua atenção apenas em pontos óbvios de potenciais perigos à saúde, daí decorrendo ágeis soluções. Uma síntese dessa atitude poderia ser sintetizada nas expressões: "limpo o estabelecimento, resolvido o problema", ou, "recolhido o alimento deteriorado, resolvido o problema". Não há uma preocupação concreta com riscos ocultos, que exijam detida análise, ou de longo prazo - como possibilidade de danos químicos causados por produtos adulterados e outros problemas do gênero, cuja resolubilidade se apresenta de indiscutível complexidade.

Os aspectos que concentram a atenção da Vigilância Sanitária como pontos críticos, e que constituem as preocupações-alvo de uma operação de fiscalização, podem ser inferidos a partir da tabela 6, que mostra as multas exaradas por esse órgão e suas motivações:

Tabela 6

Motivação das multas expedidas pela VSM (1995-96)

Problema alegado	1995	1996	Total
falta de alvará sanitário	17	11	28
acondicionamento inadequado de produtos	07	10	17
falta de higiene na manipulação de alimentos	09	12	21
falta de atestado médico	20	23	43
refrigeração inadequada	02	07	09
presença de insetos/telas	07	03	10
vestuário inadequado	05	05	10
uso de utensílios de madeira	06	09	15
produtos com validade vencida	36	22	58
rotulação inadequada	09	05	14
desacato aos fiscais	--	01	01
embalagens rompidas	02	02	04
uso de gilete como faca	01	03	04
produtos no chão	--	01	01
Total	121	114	235
Fonte: Tabela construída por nós, a partir de dados que recolhemos junto à VSM			

A partir desse quadro percebe-se que as multas recaem sobre infrações detectáveis *ictu oculi* e que, na prática, poderiam ser fiscalizadas mesmo por indivíduos desprovidos de formação técnica. A questão de sanidade em Florianópolis é sobretudo a questão de sua higiene e a do combate a danos imediatos do produto, representado pelas toxinfecções que constituem o principal problema alimentar detectável⁷².

Riscos complexos não são uma demanda popular, - o que é perfeitamente compreensível dado a invisibilidade e retardo dos efeitos da exposição a esses

⁷² Em Santa Catarina as toxinfecções alimentares são provocadas sobretudo pela salmonellose (causada por alimentos, como saladas e carnes, contaminados com salmonella). Em 1996, Florianópolis registrou o maior número de casos de salmonellose do estado de Santa Catarina: 26 casos, ou 18,84% dos casos registrados no estado. Fonte: Setor de Microbiologia de Alimentos do LACEN-SC.

riscos (DOUGLAS, 1983 & BECK, 1992). Mas não são também uma questão instrumentalizada pelos órgãos de fiscalização do município, os quais não deveriam valer-se da mesma representação sobre os riscos que vige entre os consumidores leigos. Sua justificativa de fato é outra: falta de instrumentos, falta de pessoal, falta de recursos. Por tudo o que constatamos durante o trabalho de campo, tal justificativa é procedente, mas só capaz de explicar em parte as falhas do sistema de controle alimentar de Florianópolis.

O laboratório do qual os órgãos de fiscalização de alimentos dependem (LACEN) é efetivamente precário. Destinado a atender toda a demanda de análises alimentares do estado, o LACEN não tem capacidade para examinar mais de 10 ou 15 amostras por semana, não dispondo de equipamentos que seriam necessários para uma completa análise (não há como verificar o índice de contaminação por metais pesados, por exemplo), tendo que atender também ao setor privado que o procura para a obtenção de laudos que comprovem a adequabilidade de novos produtos, com o objetivo de instruir o processo de liberação dos mesmos junto ao Ministério da Saúde⁷³, além de atuar no procedimento de liberação de mercadorias importadas. O número de funcionários que trabalha no LACEN é também insuficiente e mal distribuído⁷⁴. Trata-se, em

⁷³ Em entrevista, concedida em junho de 1997, o chefe de análises do LACEN diz que se o Estado pudesse cobrar por essas análises privadas, poderia usar o dinheiro arrecadado para melhor equipar todo o laboratório. E sua denúncia é que ultimamente tem-se admitido que a FAPEU - fundação de consultoria privada, mas ligada à Universidade Federal de Santa Catarina, possa fazer essa análise. Ora, sendo a FAPEU uma instituição de fomento industrial, ela colabora no desenvolvimento dos novos produtos e depois terá isenção suficiente para analisar a adequabilidade do que ela mesma ajudou a fabricar? De qualquer forma, o uso do laboratório da FAPEU foi a forma que o setor privado encontrou de ver-se livre da demorada análise feita pelo LACEN - que tinha de mandar inclusive amostras para a FIOCRUZ (Rio de Janeiro) para que lá fossem feitas as análises exigidas, que, por falta de equipamentos, aqui não poderiam ser feitas.

⁷⁴ Como alguns setores requerem que sejam feitos plantões noturnos ou de fim de semana para acompanhar o resultado das análises, os bioquímicos (que tem um salário inicial de R\$ 600, 00) acumulam-se nestes setores (como o das análises microbiológicas) com o fito de complementarem seus vencimentos com as

resumo, de uma instituição com capacidade limitada diante de suas importantes atribuições para a saúde pública.

Mas, ainda assim, há por parte da Vigilância Sanitária Municipal um certo sub-aproveitamento dos meios disponíveis para uma fiscalização alimentar mais técnica. Segundo o diretor do setor de alimentos do LACEN, Mauro Lindorfer, a demanda por análises proveniente do município de Florianópolis é bastante pequena, mesmo quando se trata de procedimentos que o LACEN facilmente poderia realizar ou que, - para uma melhor aferição, - poderia enviar para um laboratório mais equipado⁷⁵. Constatação que pode ser confirmada pelos registros de envio de produtos à análise laboratorial devido a dúvidas geradas pelo estado químico-físico de determinados produtos durante as fiscalizações. Entre janeiro de 1994 e julho de 1996, apenas 4kg de alimentos (numa única remessa, em setembro de 94) foram enviados para análise. Em três anos e meio um único envio de alimentos ao laboratório por suspeita de inadequabilidade ao consumo é surpreendente, sobretudo se analisarmos esse dado junto com o seguinte (tabela 7) que indica o total de alimentos inutilizados e/ou apreendidos no mesmo período:

horas-extras desses plantões, ficando as outras áreas (como a da análise físico-químico) com um número insuficiente de funcionários.

⁷⁵ Entrevista concedida em junho de 1997.

Tabela 7
Apreensão/inutilização de produtos julho de 1994 a junho de 1996

Ano	Trimestre				Total
	1°	2°	3°	4°	
1994	s/d	s/d	1100 kg	430 kg	1530 kg
1995	350 kg	1248 kg	1254 kg	673 kg	3525 kg
1996	1162 kg	1296 kg	s/d	s/d	2458 kg
Total					7513 kg

Dados colhidos por nós junto aos boletins de atividades da V.S.M., não estando computados os casos de análise de alimentos em face de toxinfecção alimentar (obrigatórios por lei)

Tais inutilizações e apreensões realizadas sem análise laboratorial indicam que essas sete e meia toneladas de produtos estavam deteriorados ou irregulares (fora do prazo de validade, por exemplo) em tal grau que dispensável era a confirmação técnica de sua inadequabilidade ao consumo. Saliente-se que a dispensabilidade dessa confirmação é um ato de alto risco para o fiscal que pode ser responsabilizado civil e criminalmente por uma fiscalização inadequada ou tendenciosa, - possibilidade, que na prática, nunca foi além de ameaças. Essa assombrosa diferença entre produtos apreendidos/inutilizados e produtos tecnicamente analisados reforça nossa proposição anterior de que a fiscalização alimentar em Florianópolis não costuma ir além das irregularidades auto-evidentes, não costuma haver suspeitas: ou o produto é ou não adequado a olhos vistos.

Para exemplificar, tomemos uma situação bastante simples. De acordo com as instruções de "boas práticas" entregues aos proprietários de lanchonetes (anexo 1), as estufas onde ficam os salgadinhos prontos para o consumo, devem ter, obrigatoriamente, uma temperatura acima de 65 C°, a fim de que seja minimizada a atividade bacteriana. Perguntamos a um dos fiscais como era feito tal controle, já que eles não costumam levar termômetros às fiscalizações:

“Essas estufas, a maioria delas, tem um dispositivo de regulagem, tu encostas a mão, tá fria, quase nunca tá a 60 °, então tu vais lá e olhas o dispositivo, tá 20 °, tá 30 °..., mas as mais antigas, tu percebes no tato.” E se o fiscal achar que a temperatura está abaixo de 60° e a estufa do comerciante, que pode estar adulterada, marcar que está? Na prática, costuma valer o que mostra a estufa.

Aqui, mais uma vez, devem-se fazer ressalvas ao caso especial da toxinfecção alimentar. Quando uma denúncia afirma que tal ocorreu, o médico já atestou, ainda que visivelmente o estabelecimento e o produto sob suspeita pareçam estar adequados, este será apreendido até que esteja pronto o laudo laboratorial. Isso porque as toxinfecções alimentares têm fácil repercussão na esfera penal, podendo, de acordo com o grau de culpa do comerciante, ser ele processado e preso (o que na prática não tem ocorrido). Assim, a análise laboratorial será fundamental como elemento de prova na instrução de um possível processo criminal. Destaque-se que, neste caso, a Vigilância Sanitária é obrigada, por lei, a suspeitar mesmo do produto aparentemente adequado, mas razoavelmente apontado como suposta causa da toxinfecção. Nos demais casos as suspeitas são quase inexistentes.

O fato de a VSM concentrar-se apenas sobre aspectos visualizáveis do problema da segurança alimentar preocupa porque nenhuma das outras instituições de controle de alimentos suprirá essa deficiência. A Vigilância Sanitária Estadual, com a delegação da fiscalização de alimentos ao município, elencou outras prioridades. O PROCON tradicionalmente não tem se ocupado com questões de saúde, concentrando-se sobretudo na questão dos preços. As

delegacias do Ministério da Agricultura e a CIDASC cuidam apenas da questão dos produtos de origem animal - e, como é notório, de forma precária.

A conformação entre visibilidade dos riscos pelos consumidores e o que será fiscalizado pelos agentes públicos circunscreve aquilo que será tido como relevante na maior parte das ações fiscalizatórias. Nesse ponto, o Estado apenas atende a demanda dos consumidores: estes definem quais são os riscos prioritários ou mesmo existentes, cabendo ao Estado controlá-los. Quando dizemos que um órgão como a VSM age para além da efetiva solicitação popular, tentando superar a falta de reclamações efetivas por problemas alimentares a partir de suas *blitzes*, esse agir para além limita-se ao aspecto quantitativo. Qualitativamente os riscos a serem controlados serão os riscos que o consumidor elegeu, mediante suas reclamações costumeiras, como relevantes. Nesse sentido, as *blitzes* ajudam a superar o problema da falta de reclamações e não o da falta de informação técnica por parte dos consumidores. O que, sem dúvida, explica em parte o fato de o LACEN ser tão desaparelhado: para que gastar recursos com equipamentos para combater perigos que a população não atribui relevância e que nem os órgãos especialistas requerem que sejam combatidos?

3. Os conflitos de atribuições

No capítulo anterior vimos que há uma multiplicidade de instituições com o fim de garantir que os alimentos sejam benéficos, confiáveis e tenham preço razoável. A questão a ser colocada agora é a de explicitar a relação que se

estabelece entre esses diversos órgãos. Durante essa pesquisa, nos foi ficando bastante claro que tal relação caracteriza-se, antes de mais nada, pelos conflitos de atribuições: é difícil, na prática, saber qual órgão fiscaliza o quê e em que situação.

De início constatamos que a lei não é um critério seguro para verificarmos qual seria a competência de cada órgão, haja vista que no dia-a-dia da fiscalização alimentar os fatos atropelam as leis: as diversas instituições ora confundem-se, ora omitem-se, ora extrapolam seus limites legais. A par dessa confusão legislativa, é comum que, nas entrevistas que fizemos, os diretores de cada uma dessas instituições acusem-se reciprocamente de centralismo, omissão, estrelismo etc.

Membros entrevistados da VSM, por exemplo, ironizam a existência de excessiva coincidência entre operações de fiscalização de alimentos que aparecem na mídia e a atuação da Vigilância Sanitária Estadual (VSE): *“podes notar, tem câmara de TV, lá tão eles fazendo o serviço que é nosso”* - diz um fiscal¹. *“Fazem nosso trabalho ilegalmente quando lhes convém e estamos colhendo provas materiais para levar à procuradoria para que sejam tomadas as medidas cabíveis”* - fala o diretor da VSM². De fato, a lei exige que a VSE só atue na questão dos alimentos em Florianópolis sob prévia autorização da VSM ou, em caso de urgência, mediante ratificação³.

¹ Entrevista concedida pelo fiscal M. B. em dezembro de 1996.

² Entrevista concedida pelo diretor da VSM, Cláudio Silveira, em novembro de 1996.

³ Trata-se da lei municipal 4565/94 (art. 28, parágrafo primeiro), cujo texto define a competência em termos de fiscalização alimentar, fruto do Convênio 197/84 firmado entre o estado catarinense e a prefeitura da capital.

A Vigilância Sanitária Estadual defende-se da acusação de extrapolar seus limites alegando que a fiscalização no município ainda é precária, havendo poucos motivos para se reclamar se mais algum órgão a faz, vindo isso em benefício do consumidor. E, além disso, se aparecerem com freqüência na imprensa é devido ao fato de fazerem grandes operações em conjunto com outros órgãos estaduais (PROCON, CIDASC) e Federais (SUNAB, Ministério da Agricultura), pelos quais são procurados - em detrimento da VSM - *“pela maior facilidade de comunicação”*⁷⁹.

Para o diretor da VSM a “inoportuna atuação da VSE”, gera um paralelismo na fiscalização confundindo consumidores e comerciantes. De fato, enquanto fazíamos nossa pesquisa de campo junto à VSM, notamos que nos dias que se seguiam a publicação de alguma reportagem sobre fiscalização alimentar em Florianópolis feita pela VSE aumentava consideravelmente o número de ligações de consumidores que estavam ligando para a Vigilância Municipal, a fim de reclamarem de algum produto irregular, depois de, frustradamente, haverem ligado à Vigilância Estadual e serem informados que esta instituição, - ao contrário do visto na imprensa, - não cuidava da questão dos alimentos em Florianópolis.

O paralelismo das atividades de vigilância costuma ser mesmo gerador de conflitos. Numa atuação dos fiscais da VSM, que acompanhamos, no centro de Florianópolis, deparamo-nos com o seguinte: a fiscal solicitou ao comerciante o

⁷⁹ Durante o período de nossa pesquisa, a VSM era vinculada a uma administração municipal de esquerda, ao contrário dos governos estadual e federal. Isso é o que parece estar por trás da recorrente alegação de que a VSM possui “difícil comunicação” com os demais órgãos. Na prática verificamos que, em muitas das operações conjuntas entre órgãos de fiscalização em Florianópolis, a VSM deveria, mas não era sequer comunicada.

atestado de saúde de seus funcionários. Este respondeu que não o tinha, nem iria providenciá-lo, pois que a VSE estivera ali há uma semana e que dissera estar tudo certo, - segundo ele, o que poderiam querer, então, os agentes do município (“que mandam menos que o estado”), senão lhe atrapalhar o serviço?

Também os conflitos entre os órgãos de fiscalização alimentar de Florianópolis, por vezes, ganham destaque pela própria imprensa aparecendo na forma de acusações recíprocas entre seus diretores. Em abril de 1996 um jornal catarinense⁸⁰ publicou uma longa matéria com o gerente de inspeção de produtos de origem animal da Secretaria de Agricultura (interpelado pela venda de carne e alimentos sem as mínimas condições de higiene) na qual ele dizia que as vigilâncias sanitárias (municipal e estadual) não estavam cumprindo seu papel na fiscalização e que concediam alvarás sanitários para instituições sem condições de funcionamento. Dizia também que a CIDASC era demasiadamente condescendente com produtos artesanais, permitindo que tais produtos fossem vendidos ainda que notoriamente se soubesse que ferem os princípios básicos de produção segura.

Diante dessas acusações, as vigilâncias se limitaram a dizer que os alvarás eram dados a partir de critérios técnicos. A CIDASC não se pronunciou, embora, em entrevista a nós concedida⁸¹, um dos veterinários responsáveis pela fiscalização de produtos animais dessa instituição disse que reconhecia o problema dos produtos artesanais, - que de fato são produzidos em condições de higiene inadequadas, - mas lembrou o problema social que seria gerado se a

⁸⁰ Jornal O Estado de 03 de abril de 1996.

⁸¹ Entrevista concedida em outubro de 1996.

fiscalização fosse severa proibindo os “artesãos” de fazer e vender o que sempre fizeram e venderam. Mais uma vez variáveis sociais localizadas se interpunham para pôr em suspenso um possível rigor da lei.

Além das reclamações de invasão de atribuições ou de incompetência fiscalizatória, há também reclamações pelo fato de algumas instituições negarem-se a agir em conjunto com outras. Assim o Centro da Promotorias da Coletividade (CPC) reclama que a Vigilância Sanitária Municipal (VSM) não lhe passa os casos em que potencialmente caberia a instauração de processo criminal ou a de uma ação civil pública. Membros do CPC alegam que tal fato dificulta a construção de uma imagem “mais forte” da VSM, que seria reforçada com o apoio do aparato jurídico da promotoria: a possibilidade de ser processado levaria o infrator a pensar mais de uma vez antes de cometer alguma falta e desrespeitar uma determinação daquele órgão.

Mas a VSM tem seus próprios objetivos que, como vimos, incluem a quebra da imagem autoritária da instituição - daí não quererem estar muito próximos da promotoria, enquanto órgão de acusação criminal. Ademais, a direção da VSM acredita, na maioria dos casos, que pode resolver as questões alimentares por si só, sem delegar poder a outra instituição (“não delegar”: preocupação velada, mas efetiva das diversas instituições). Em entrevista, o diretor da VSM diz não haver nenhum problema entre a VSM e o CPC: “A promotoria é muito ocupada e nós trabalhamos com ela quando necessário”⁸². Mas, na prática, a VSM receia tornar-se um órgão meramente assessorio da promotoria, dando a esta um destaque, na solução de casos, que deseja manter

⁸² Entrevista concedida pelo diretor da VSM, Cláudio Silveira, em novembro de 1996.

para si. Alguns membros da VSM lembram a existência, dificilmente verificável, de um acordo tácito (“ouvi falar”) entre o CPC e outros órgãos, como o PROCON, para que estes não recorram tantas vezes à promotoria, pois que esta já tem um grande volume de trabalho. E é daí que, em forma de ironia, parece originar-se a justificativa para essa dificuldade de comunicação, nas palavras de um fiscal da VSM: *“de um lado o CPC deseja que a vigilância mande mais casos, de outro que o PROCON mande menos. O que eles querem afinal?... Comandar a fiscalização?”*⁸³.

Por detrás de tudo isso está o fato de que fiscalizar é ter poder sobre os próprios fiscalizados e influência na mídia. A maioria desses órgãos tem um arquivo catalogado com recortes de seu espaço “positivo” na mídia, que incluem nos relatórios dirigidos a seus superiores. Um ex-diretor da VSE - que tinha boa relação com a imprensa - candidatou-se a vereador baseando sua campanha quase que totalmente em sua “passagem vitoriosa” por aquele órgão. E, embora não tenha sido eleito, fica evidenciada a consciência que têm alguns atores de fiscalização de que trabalhar junto à mídia pode-lhes render resultados pessoais.

De qualquer forma, não podemos deixar de evidenciar que os conflitos entre os órgãos de fiscalização confundem o consumidor, irritam os comerciantes e enfraquecem o sistema de fiscalização alimentar florianopolitano. O clima de conflito, de guardar para si este ou aquele caso de repercussão na mídia, ou, em sentido inverso, de usarem a dificuldade de circunscrever as atribuições de cada órgão para se eximirem de tomar providências (no famoso jogo do “empurra-

⁸³ Entrevista concedida pelo fiscal M. B., em dezembro de 1996.

empurra”) estão entre os pontos a serem anotados em qualquer agenda que vise ao aperfeiçoamento da fiscalização no município.

4. O tratamento diferenciado dos produtos internacionalizados⁸⁴

Se em nível doméstico, como vimos, a segurança de um produto, na prática, pode ser atestada mediante mera análise sensória, o mesmo não se dá quando o produto em questão tem como destino o mercado externo. A diferença básica no tratamento do produto que se destina à exportação está no fato de que os mercados de maior interesse para o Brasil - União Européia (UE) e USA, - exigem, via de regra, certificações técnicas das características organolépticas, parasitológicas, químicas e biológicas do alimento que entram em seus países.

Tal certificação é feita comumente por organizações independentes, cuja boa imagem depende de sua persistência em guiarem-se sobretudo por critérios técnicos, mantendo-se longe de acertos políticos específicos. Se há interesse em exportar alimentos para aqueles países, é preciso melhorar efetivamente a qualidade do produto a ser vendido. Mais uma vez, o exemplo da carne nos possibilita ter uma idéia da especificidade do tratamento dado aos produtos para exportação. Desde 1978, a existência de febre aftosa nos rebanhos bovinos e suínos brasileiros fez com que tanto os EUA quanto a UE fechassem as portas de acesso de tais produtos a seus mercados.

⁸⁴ Embora a questão da exportação/importação de alimentos não seja de competência municipal, achamos importante apresentar alguns dados sobre a questão, haja vista estarem os produtos internacionais à disposição nos diversos mercados formais e informais (camelôs) da cidade de Florianópolis.

Inconformados com tal situação⁸⁵ e prevendo que, com o tempo, mesmo os atuais compradores boicotassem seus produtos, empresários do setor juntamente com o governo catarinense, com apoio do governo federal, lançaram uma grande campanha contra a febre aftosa, - expandindo um programa já existente desde 1966, mas limitado à região de Lages, - com o objetivo de erradicar a doença. Só a partir de 1991 o programa atingiu seu objetivo - e nenhum foco da doença é registrado desde então, tanto em Santa Catarina como no Rio Grande do Sul.

Em 1997, após cinco anos sem a existência de focos da doença, o Brasil formulou o pedido oficial de reconhecimento de inexistência da febre aftosa ao Escritório Internacional de Epizootias (OIE), na França, visando a liberação das barreiras sanitárias para os dois estados do Sul. Obtido esse certificado, o Brasil passará a exportar diretamente a UE, mas não aos EUA, que costumam, além de certificados de valor internacional, como o da OIE, exigir certificações próprias complementares, via de regra, mais rigorosas do que de institutos internacionais, - fato que tem levantado suspeitas sobre a prática de *dumping sanitário* por parte dos EUA, acusação da qual se defendem alegando que as medidas de segurança que exigem de seus fornecedores não ultrapassam as exigidas de seus próprios fabricantes (ROWEN: 1990).

Ainda que conseguida a duras penas, tal certificação pode a qualquer momento ser suspensa, basta que haja fortes indícios de que o produto deixou de ser considerado dentro dos padrões aceitáveis de consumo. E essa regra

⁸⁵ Calcula-se que, apenas devido a esse bloqueio, o Brasil deixe de exportar US\$ 70 milhões em carne suína por ano, segundo estimativa do diretor de relações institucionais da Sadia, em entrevista ao **Jornal Diário Catarinense** de 16 de fevereiro de 1997. p.4.

costuma ser aplicada aos mais diversos produtos. Assim, em 1995 a Espanha denunciou junto à *Oficina da UE de Inspeções e Controlos Veterinários e Fitosanitários* que num lote de peixes-espada vindo do Brasil havia sido detectado um excessivo conteúdo de mercúrio, e que dali em diante todo carregamento de peixe vindo do Brasil seria retido até que os resultados de análises técnicas ficassem prontos.

Diante do ocorrido, mobilizaram-se imediatamente o Ministério da Agricultura e o Ministério da Relações Exteriores brasileiros, sob a observação atenta do Ministério da Economia. Pouco tempo atrás, a Decisão 92/356/CEE havia proibido a importação pelos seus países membros de produtos de aquicultura derivados do Brasil, - sendo que o motivo alegado foi o da existência de uma epidemia de cólera no país. Para levantar essa barreira técnica, o Brasil então se esforçara para demonstrar que sua legislação de fiscalização sanitária era equivalente à utilizada na Europa, - fato que foi reconhecido na Decisão/198/CEE de abril de 1994. Além disso, o Brasil garantira que o Serviço de Inspeção Federal (SIF) se encarregaria de catalogar as empresas aptas a exportar para a UE e que, o próprio SIF, se responsabilizaria pela adequação dos produtos de origem animal enviados à UE.

Ao final, com empenho redobrado e negociações diplomáticas, o incidente na Espanha pôde ser contornado, mas a pressão governamental sobre os órgãos brasileiros responsáveis pela liberação de produtos de aquicultura foi reforçada.

Já a fiscalização no sentido inverso, a da entrada dos produtos estrangeiros no Brasil continua a ser feita de forma bastante precária. Em

entrevista com um dos responsáveis técnicos pela fiscalização de fronteira em Santa Catarina⁸⁶, foi-nos relatado que é *“simplesmente impossível, com os equipamentos e pessoal disponível, que tal fiscalização esteja à contento...”*. E, nos mercados da cidade, podem-se encontrar facilmente inúmeros produtos estrangeiros fora das especificações exigidas pela lei brasileira.

O problema acentua-se ainda mais com os problemas relativos a desigualdade legislativa dos países do MERCOSUL. Se de um lado, a resolução 126/94 do Grupo do Mercosul exige um tratamento isonômico aos produtos provenientes de qualquer um dos países membros do mercado comum; de outro, a superioridade protetiva do CDC brasileiro, faz com que os produtos provenientes dos demais países do mercado comum sejam freqüentemente considerados inadequados pelos órgãos de fiscalização brasileira, - ainda que, via de regra, acabem sendo liberados para venda, devido a comuns acordos entre as autoridades dos países-membros, no que se refere a prazos para adaptação a essas normas e medidas análogas.

Mas o mais surpreendente, a nosso ver, permanece sendo a desigualdade de fiscalização sobre os produtos alimentícios produzidos em Santa Catarina quando destinados ao consumo doméstico ou à exportação. Embora haja todo um esforço recente da Comissão CODEX e da OMC de que as mesmas normas utilizadas internamente sejam aplicadas a produtos para exportação, é preciso que se vá mais fundo, que haja esforço também para que exista uma certa isonomia nas práticas fiscalizatórias. Caso contrário, permanecerá fazendo

⁸⁶Entrevista com o chefe do setor de alimentos do LACEN, Mauro Lindorfer, em junho de 1997. Prioritariamente, a fiscalização sanitária das fronteiras deve ser feita por órgãos federais, mas através de um convênio, o Ministério da Saúde repassou a fiscalização dos produtos que entram em Santa Catarina, particularmente os provenientes do “porto seco” de Dionísio Cerqueira ao LACEN/SC.

sentido a expressão publicitária “*tipo exportação*”, para indicar produtos de melhor qualidade (inclusive quanto à segurança), e, numa questão chave como a venda de carnes, permanecerá válido o desabafo de um gerente de inspeção catarinense: “*a fiscalização mais técnica concentra-se nos exportáveis, para nós fica a porcaria*”⁸⁷. Já que, enquanto há toda uma mobilização institucional para que a carne catarinense seja bem-recebida pelo mundo a fora, 70% da carne vendida no estado de Santa Catarina não passa por qualquer tipo de controle⁸⁸.

5. Balanço final

Sumariando a discussão que fizemos ao longo deste capítulo, e a partir dos dados e informações que colhemos em campo, podemos dizer que, no conjunto, nossas conclusões apontam para a precariedade do controle de riscos alimentares realizado atualmente no município de Florianópolis. Mais especificamente podemos dizer que:

a. A tendência de evitar punições, de administrar conflitos com base em acertos de conduta, - fora dos casos previstos em lei, - é prática comum por parte dos diversos órgãos fiscalizadores de Florianópolis. Materializando-se em negociações nem sempre criteriosas e que nem sempre têm por finalidade única abrandar o rigor de leis que se apresentam em plena desarmonia com a realidade fática a qual se destinam. Há situações em que tal administração vai

⁸⁷ Entrevista concedida pelo inspetor da Secretaria da Agricultura S. R. S. em novembro de 1996.

⁸⁸ Cf. dados da Delegacia Estadual do Ministério da Agricultura de Santa Catarina, 1997.

além do tolerável (excesso de condescendência) e situações nas quais o motivo para não punir é de natureza política (evitar desagradar os detentores do poder), - isso descartando, por falta de provas, a possibilidade de haver corrupção .

No que se refere à mudança na imagem das atividades de fiscalização como interveniências caprichosas e autoritárias, todas as informações que obtivemos nos levam a crêr que tal mudança de fato tem-se dado. Já agora os comerciantes que antes lutavam contra os sistemas de vigilância os têm crescentemente como parceiros, verificando-se a existência de ações conjuntas para a adequação sanitária do produto a ser posto à venda.

A alegada melhoria que essa nova postura dos órgãos de fiscalização teria trazido à questão da higiene dos alimentos comercializados em Florianópolis é de difícil comprovação. Um dos possíveis indicadores nesse sentido seriam as estatísticas de toxinfecções alimentares dos últimos anos. E estas não são conclusivas. Aquelas as quais tivemos acesso, - dos últimos três anos -, informam que Florianópolis registrou 43 casos em 1995, 38 em 1996, e 31 casos entre janeiro e julho de 1997⁸⁹. Esses dados não são suficientes para apontar na direção de uma possível melhora ou piora do problema das toxinfecções alimentares.

Um ponto importante a enfatizar, ainda nesta questão, é que a tendência à negociação não pode ser vista como sendo apenas uma nova estratégia organizacional, motivada unicamente pela decisão de romper com o autoritarismo ancestral do setor. É também, na melhor das hipóteses, uma estratégia no campo do possível: é a forma que resta a organismos dependentes das

⁸⁹ Dados obtidos junto à Vigilância Epidemiológica de Santa Catarina.

estruturas de poder local e sem respaldo popular efetivo de efetivarem a fiscalização.

b. A inadequabilidade dessa fiscalização alimentar às variáveis de risco contemporâneas é flagrante. Com efeito, se os riscos alimentares atuais (químicos, sobretudo) caracterizam-se, amiudemente, pela invisibilidade sensória e pela não emergência de danos de forma imediata, eles não têm como ser equacionados pelo tipo de fiscalização realizada em Florianópolis. Os poucos recursos técnicos disponíveis e o sub-aproveitamento daqueles que dispõe faz com que a fiscalização alimentar da cidade esteja ultrapassada em relação às concepções de segurança alimentar contemporâneas. Pensando-se a partir de Florianópolis, dir-se-ia que há mais de um século que os órgãos de fiscalização brasileiros em sua prática, permanecem, *grosso modo*, com a visão de que alimentos saudáveis são alimentos limpos e só.

A resistência dos fiscais a utilizarem o laboratório com mais freqüência mereceria um estudo específico. Mas, pelo que vivenciamos nesta pesquisa, cremos que tal resistência é intrinsecamente ligada à preocupação institucional de concentração de poder. Nenhuma das instituições analisadas tem por princípio entregar a decisão final sobre um determinado caso a outros órgãos ou deixar, de qualquer forma, que esta lhes escape. A prática, repetimos, é a negociação, que esbarra no caráter imperativo da linguagem jurídica: “Se X ocorreu, aplique-se y”. Se ficar definitivamente comprovado que X ocorreu, a negociação torna-se eminentemente perigosa, pois a partir de então todas as negociações são claras afrontas às leis. Se a tendência é negociar, melhor que a ocorrência de X não esteja comprovada, que seja apenas uma possibilidade.

Ora, o laboratório visa justamente a produzir essa certeza, - a da ocorrência ou não ocorrência de X. Uma vez emitido o laudo laboratorial ou cabe ou não cabe punição legal. Não há o que negociar. A negociação, - afora os casos previstos em lei, - é, com efeito, uma possibilidade aberta pela incerteza. Daí que laudos precisos opõe-se abertamente às tendências negociativas dos órgãos fiscalizadores, roubando-lhes poder.

c. A questão da concentração de poder por parte dos diversos órgãos de fiscalização é responsável também pela inexistência de uma rede permanente de complementaridade fiscalizatória. Largamente auxiliados neste mister pela confusão normativa do Estado brasileiro, os diversos órgãos de fiscalização possuem uma certa margem de maleabilidade para definirem, conforme a situação, o tipo de fiscalização que lhes compete. Quando há interesse por parte desta ou aquela instituição para realizar determinada atividade é difícil que não consigam elencá-la entre suas atividades básicas. Caso contrário, alegam que tal atividade foge-lhes às atribuições legais. O resultado dessa imprecisão atributiva é, além de ser foco de ressentimentos e acusações recíprocas entre os membros de cada instituição de controle, a desorientação do consumidor. Como vimos, pode ocorrer que nem os jornais do dia anterior sejam boas fontes de orientação a quem necessitar reclamar da qualidade do alimento comprado.

d. Esses e outros pontos já levantados, - como o privilégio concedido aos produtos para a exportação -, demonstram o descaso governamental e a precariedade dos organismos de fiscalização face ao problema atual da segurança alimentar, não podendo, de forma alguma, serem desvinculados da

falta de interesse organizado por parte do consumidor com a segurança dos produtos postos à venda.

Diante do exposto, cremos ter confirmado todas as nossas hipóteses iniciais.

Considerações finais

Uma das considerações a ser feita a partir das informações e análises reunidas nesta dissertação refere-se ao processo social de seleção dos riscos que devem ser controlados. No caso que estudamos, essa seleção surge como resultado de vários fatores, com predominância daqueles provenientes do entendimento que a própria sociedade estudada tem acerca do que sejam riscos alimentares.

Contrariamente a maior parte da bibliografia que trata o tema dos riscos destacando o conflito que se estabelece entre o *muito saber* dos peritos e o *pouco saber* dos leigos, no caso estudado isso não se verifica. São os próprios leigos que informam aos peritos que riscos devem ser tidos como problemas dignos de combate. Também são os consumidores leigos que legitimam e delimitam a ação dos órgãos fiscalizadores junto aos comerciantes: estes só aceitam passivamente serem fiscalizados quando são surpreendidos em alguma irregularidade que qualquer consumidor poderia dizer que de fato aquilo é passível de punição, - caso contrário acusam o órgão fiscalizador de "radical" ou se dizem vítimas de algum tipo de perseguição política. Como resultado, a fiscalização realizada em Florianópolis é, em grande medida, uma fiscalização que não requer algo mais do que aquilo que chamamos de *diligência da dona-de-casa*.

Isso pode ser decepcionante se pensarmos que os riscos que, então, são controlados, serem quase só aqueles cuja irregularidade é flagrante, numa época em que os estudiosos têm apontado para o grande número de riscos não

diretamente visualizáveis e que se escondem sob a aparência esteticamente impecável dos alimentos expostos ao consumidor. No entanto, ao se concentrarem no controle dos riscos provenientes sobretudo da má higiene no processo de produção e comercialização de alimentos, os órgãos de fiscalização conseguem, com os recursos limitados de que dispõem, manter sob certo controle a emergência de danos imediatos ao consumidor. E são tais danos imediatos que tem relevância política para essas instituições, já que os chamados novos riscos costumam ter seus efeitos retardados e confundidos com outras possíveis causas. Nem os consumidores, nem a imprensa local parecem dar-se conta de que o controle da sanidade alimentar não se faz apenas com água e sabão. Sendo assim, por que se ocupar com problemas difíceis e politicamente, até o momento, irrelevantes?

Ademais, deixar que a própria população aponte o que deve ser fiscalizado, e nisso se concentrar, dá aos membros das instituições de controle alimentar a sensação de estarem em dia com o seu dever, quando não de estarem indo além, - sendo preventivos -, promovendo *blitzes* de ofício para tentarem evitar perigos de mesma natureza, só que não reclamados. A contradição aqui é que ao conformarem sua definição de riscos relevantes àqueles apontados por uma população com baixo grau de reflexividade social e, enquanto leiga, incapaz de reclamar por um controle mais completo e atualizado dos alimentos, as instituições de controle alimentar deixam a população exposta a riscos que só os órgãos técnicos poderiam aferir. Ora, quando se trata de danos evidentes e imediatos, como nas toxinfecções alimentares, até mesmo o discernimento de mercado por parte do consumidor poderia funcionar, - ainda

que precariamente -, como órgão fiscalizador, boicotando o estabelecimento responsável pelo dano, noticiando à polícia etc. Mas, em se tratando de riscos de difícil detecção, só se pode contar com um sistema eficiente de controle técnico, cuja especificidade deve ser justamente a de estar à frente dos leigos, localizando riscos impossíveis de detecção sensória.

A remissão e circunscrição do que é perigoso ao que é evidentemente perigoso, além de facilitar o trabalho de fiscalização, contribui para manter um clima pouco tenso nas instituições de controle a fim de evitar interveniências políticas. Os comerciantes reclamam pouco atualmente dos órgãos fiscalizatórios, pois, em geral, quando são punidos, é porque cometeram faltas tão claras que qualquer pessoa relativamente esclarecida poderia comprovar que de fato a punição foi justificada. É como se, para se legitimarem enquanto instituições necessárias e isentas, os órgãos de controle escolhessem a população e não a aparelhagem laboratorial para confirmarem se estão cumprindo sua legítima tarefa ou se estão apenas perturbando os comerciantes e fabricantes. Se a população só pode confirmar os casos mais simples, são esses casos que serão, então, tidos como relevantes.

Nesse sentido, uma das formas de melhorar a fiscalização seria tornar riscos que hoje são camuflados em infrações evidentes. Assim, por exemplo, quando o Código de Defesa do Consumidor obrigou que determinadas informações estivessem necessariamente contidas no rótulo dos produtos (validade, responsabilidade técnica etc.) fez com que a verificação desses itens passasse a integrar as rotinas fiscalizatórias: a sua ausência era uma infração consumada e não uma questão duvidosa. Em contrapartida, devido ao baixo

grau de remessa de material para confirmação laboratorial, acabou-se por superestimar a veracidade das informações descritas pelos fabricantes, fugindo-se mais uma vez das suspeitas⁹⁰.

Infrações auto-evidentes se devem punir sem delongas, eis o critério de legitimação desses órgãos face aos consumidores e a imprensa. Suspeitas de infrações se deve negociar, mais do que investigar, eis o critério de legitimação desses órgãos face aos fiscalizados. Negociar diante de um caso de flagrante e confirmada irregularidade é tão perigoso em termos de credibilidade do órgão fiscalizador, como não negociar diante de um caso fronteiro é perigoso pelas possíveis ingerências políticas.

E, na prática, o tipo de fiscalização realizado em Florianópolis tende a gerar cada vez menos conflitos com os comerciantes, uma vez que o mercado de alimentos local está ficando mais competitivo, - como a vinda de estabelecimentos de outros estados e de cadeias de *fast food* de padrão internacional - e sendo o padrão de sanidade que os órgãos de fiscalização exigem dos fiscalizados similar ao que estabelecimentos que procuram manter uma boa aparência de seus produtos já realizam, a própria concorrência já começa a fazer parte desse tipo de fiscalização: ao expulsar do mercado os maus fornecedores. Essa constatação está por trás da decisão de órgãos como o Sindicato dos Panificadores de Florianópolis (SIMPAN) ter os órgãos de

⁹⁰ O que tem levado a situações prosaicas como o caso, por nós verificado, das fiscais que queriam apreender hambúrgueres no *freezer* de uma comerciante de sanduíches por estarem embalados sem anotação do prazo de validade. A comerciante então disse que tais hambúrgueres eram de sua própria fabricação. Diante disso, as fiscais exigiram que ela, então, imediatamente, colocasse a data de validade com etiquetas por fora dos hambúrgueres, coisa que ela fez sem demora nem critério, mas que evitou a apreensão do produto para análise.

controle como parceiros, já que sabem que o que lhe é exigido é o mínimo que precisam para enfrentar a concorrência.

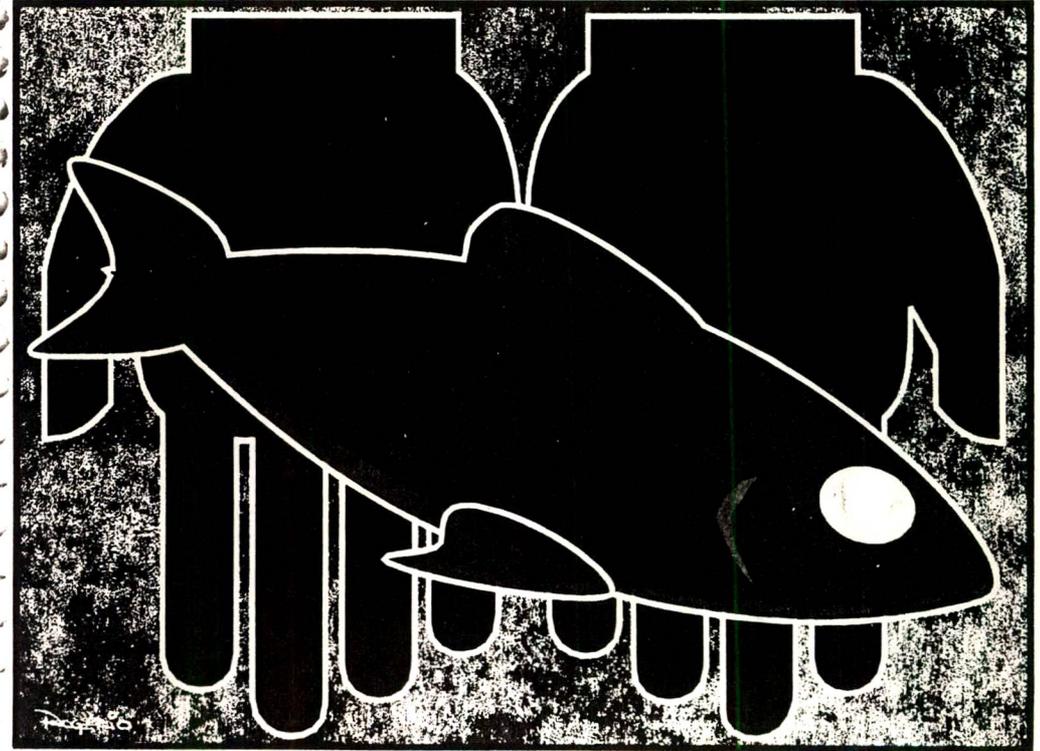
Fatos como esses rompem com o caráter policialesco que, como vimos, desenvolveu-se no Brasil em face de certa arrogância técnica dos agentes do Estado diante de uma população que consideravam incapaz de agir como colaboradores no processo de saneamento brasileiro, - razão pela qual não precisava saber o que estava acontecendo, apenas deveria se submeter às diretrizes do Estado. Agora se observa o extremo inverso: a população e o mercado devem definir os riscos que querem ver controlados, independente de se tal definição não será extremamente precária.

Mas para além da definição dos riscos encontra-se o problema de qual instituição controla o quê e em que caso. Aqui a população encontra-se refém de uma descentralização mal definida por parte do Estado, cujas confusões legislativas permitem e incentivam uma irritante dúvida sobre quais as atribuições de cada órgão fiscalizatório. Na prática, diante de casos de atribuição duvidosa, o critério que de fato funciona é o dos benefícios em termos de opinião pública que o caso trará: cabe a tarefa, quase sempre, a outra instituição se o caso é trabalhoso e sem repercussão; cabe aquela que chegar primeiro se o caso for passível de boa repercussão na opinião pública.

Assim, entre negociações com fiscalizados, adequação às demandas da população, conflitos de atribuições e temor político vão-se definindo quais os riscos que possuem legitimidade suficiente para serem tomados como problemas sociais dignos de combate, - e, simultaneamente, liberando-se aqueles que se pode correr.

ANEXO

Manual de Manipulação de Alimentos



PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
SECRETARIA DE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Realização: Divisão de Vigilância Sanitária
Editoração Eletrônica: Dil Pereira
Ilustração: Rogério Otto
Ano: 1995

HIGIENE PESSOAL

A intoxicação alimentar não “acontece” por acaso, existe sempre uma causa humana. Os bons hábitos de higiene diminuem os riscos de contaminação dos alimentos.

ÁREAS DE HIGIENE PESSOAL:

MÃOS E PELE:

- ✓ lavar bem as mãos, principalmente após ir ao banheiro.
- ✓ retirar anéis, pulseiras, relógios.
- ✓ unhas curtas, limpas e sem esmalte.
- ✓ cortes, machucados, feridas, raspões, etc, devem ser protegidos com bandagem colorida, a prova d'água e a pessoa deverá ser afastada das áreas de manipulação de alimentos.

CABELOS:

- ✓ cortados e protegidos com gorro, bonés, lenço, etc.



HÁBITO DE FUMAR:
É EXPRESSAMENTE
PROIBIDO FUMAR
NA ÁREA DE
MANIPULAÇÃO.

Nunca manusear, ao mesmo tempo, alimentos e dinheiro, pois este pode estar contaminado.

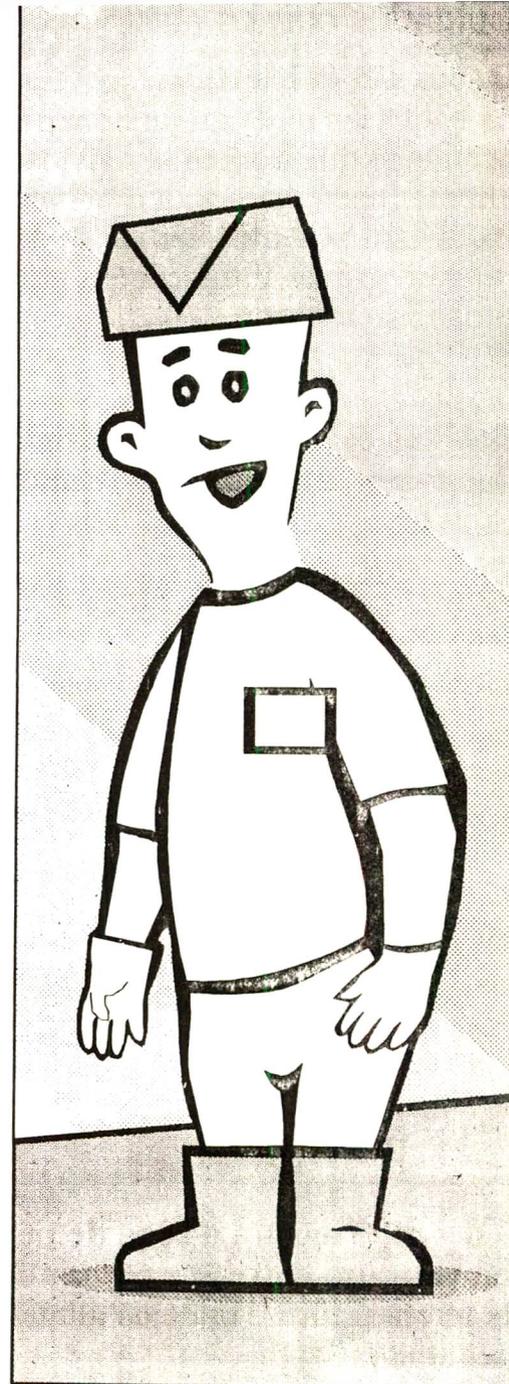
ROUPAS DE

PROTEÇÃO

As roupas de proteção poderão variar de um simples avental até uniformização completa com gorros, blusas, calças e sapatos. Devem ser laváveis, de cores claras, sem bolsos externos e, de preferência, com prendedores do tipo não abotoáveis.

SAÚDE DO MANIPULADOR

Todos os manipuladores devem apresentar atestado de saúde que comprove que os mesmos estão em condições de trabalhar em áreas de manipulação de alimentos.



CUIDADOS COM OS ALIMENTOS

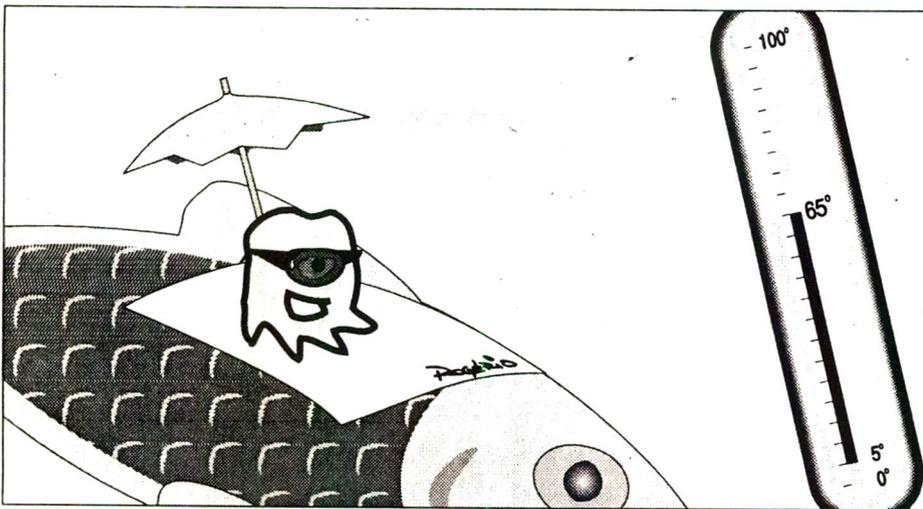
O QUE SÃO AS BACTÉRIAS?

As bactérias que causam doenças são organismos tão pequenos que podem ser vistos apenas com a ajuda de um microscópio. Deixa o homens e animais doentes. Produzem potentes venenos, chamados toxinas que causam graves intoxicações alimentares, as vezes causando a morte.

QUAIS AS CONDIÇÕES PARA MULTIPLICAÇÃO DAS BACTÉRIAS?

Calor => Alimento => Umidade => Tempo

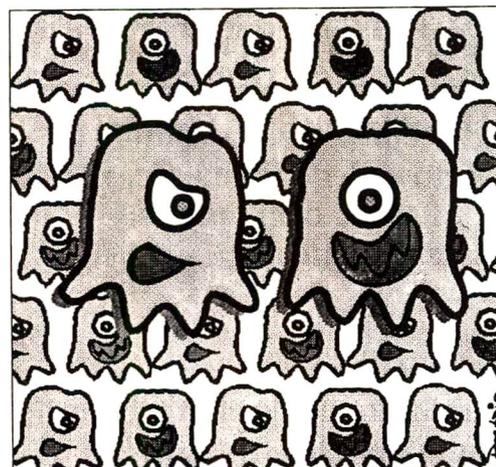
QUE TEMPERATURA É FAVORÁVEL PARA AS BACTÉRIAS E CRÍTICA PARA OS ALIMENTOS?



O desenho mostra a zona de perigo, que é a faixa de temperatura entre 5° e 65° centígrados. Dentro desta faixa de temperatura é onde os alimentos estragam com mais facilidade.

QUAIS OS ALIMENTOS PREFERIDOS PELOS MICRÓBIOS?

- ✓Pastéis recheados .
- ✓Leite, creme de leite e todos os produtos derivados , inclusive sorvetes.
- ✓Carnes e pescados crus.
- ✓Carnes cozidas que são consumidas frias como lingüiças, salsichas, patês, etc.
- ✓Peixes, camarões, moluscos, etc..
- ✓Arroz cozido.
- ✓Verduras e folhas.



As bactérias se multiplicam rapidamente quando os alimentos são deixados ao tempo, se a temperatura é ideal. Se as condições forem necessárias atendidas , uma única bactéria pode se multiplicar em dezesseis milhões de bactérias em apenas oito horas.

PORTARIA ESTADUAL Nº 0001/95

É proibido o preparo de molhos, cremes, maioneses, vitaminas, etc., que utilizem ovos crus, por terem sido causadores de grande número de intoxicações alimentares.

ARMAZENAMENTO DE ALIMENTOS

✓ Os materiais de limpeza, produtos químicos, solventes, etc, têm que ser guardados em lugares separados dos alimentos, de forma que não haja possibilidade de contato entre eles, em um compartimento separado da área de armazenamento e preparo dos alimentos.

✓ Os alimentos enlatados, uma vez aberta a lata, devem ser transferidos para outros recipientes mais adequados.

✓ As bandejas, pratos e outros recipientes em contato com alimentos devem ser cobertos adequadamente, não sendo permitido o contato do alimento com jornais, papéis coloridos, papéis ou filmes plásticos reaproveitados.

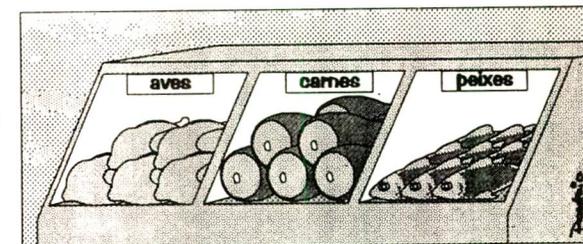
✓ Nenhum produto deve ser armazenado diretamente no chão; deve estar, no mínimo, a 30 cm de altura do solo.

✓ Não utilizar sacos plásticos reciclados, (sacolas de supermercado, sacos de lixo, etc) no acondicionamento de alimentos.



NO ARMAZENAMENTO EM REFRIGERADORES E FREEZERS, OS ALIMENTOS DEVEM SER SEPARADOS

- ✓ carnes cruas e peixes - separar carnes vermelhas de frangos e de peixes.
- ✓ alimentos cozidos
- ✓ leites e derivados



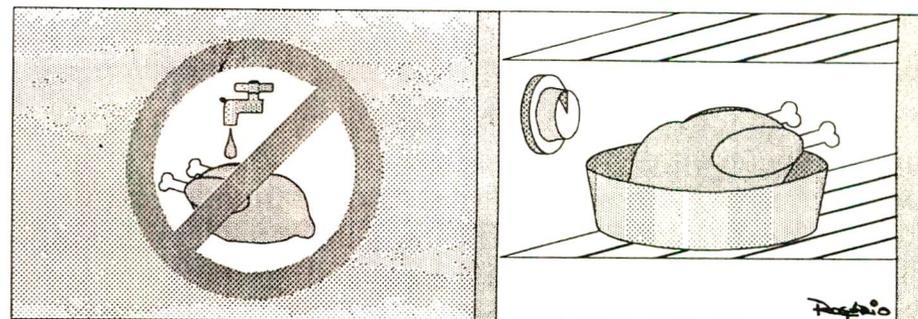
O ideal é possuir, no mínimo, um refrigerador ou freezer para cada tipo de alimento.

As latas amassadas, enferrujadas, alimentos fora do prazo de validade ou sem registro, devem ser descartadas.

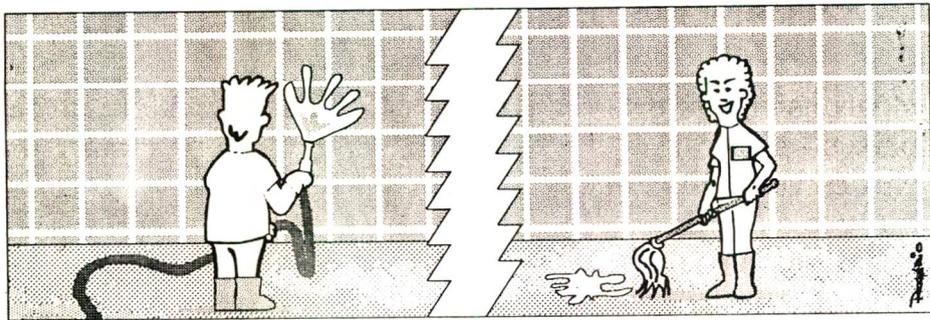
DESCONGELAMENTO DE PRODUTOS ARMAZENADOS

Jamais recongele os alimentos que foram descongelados e não chegaram a ser usados.

É recomendável que todos os produtos congelados, em especial as carnes de aves, sejam descongelados em refrigerador, e jamais colocados debaixo da água corrente da torneira.



ÁREA DE MANIPULAÇÃO



FORROS

Devem ser lisos, cores claras, resistentes ao fogo, e arredondados em todas as junções com as paredes.

JANELAS E ABERTURAS

Devem ter telas de proteção para não deixar passar insetos e roedores e de um tipo de fácil limpeza.

PAREDES

Devem ser lisas, de cores claras, duráveis, impermeáveis (que não absorvem água) e resistentes a limpezas freqüentes.

Pisos

Devem ser pouco escorregadio, de material de fácil limpeza , impermeável, deve resistir a impacto de líquidos quentes e produtos químicos de limpeza.

BANHEIROS

Não podem ter comunicação direta com as salas de manipulação ou de refeição. Devem ser isolados e próprios para cada sexo. Devem estar equipados com toalhas descartáveis ou similares, sabonetes líquidos ou similares., papel higiênico e lixeira com tampa.

EQUIPAMENTOS E UTENSÍLIOS

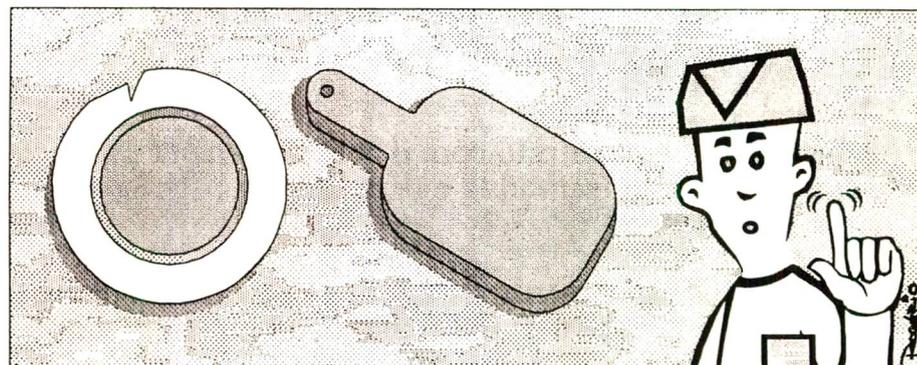
✓Qualquer peça de louça, porcelana ou cerâmica, que fique rachada ou machucada, deve ser descartada imediatamente.

✓Jamais devem ser usados quaisquer equipamentos de madeira, como tábuas de corte. Estas devem ser de poliuretano ou similar. Também não usar colheres, gamelas, etc , de madeira.

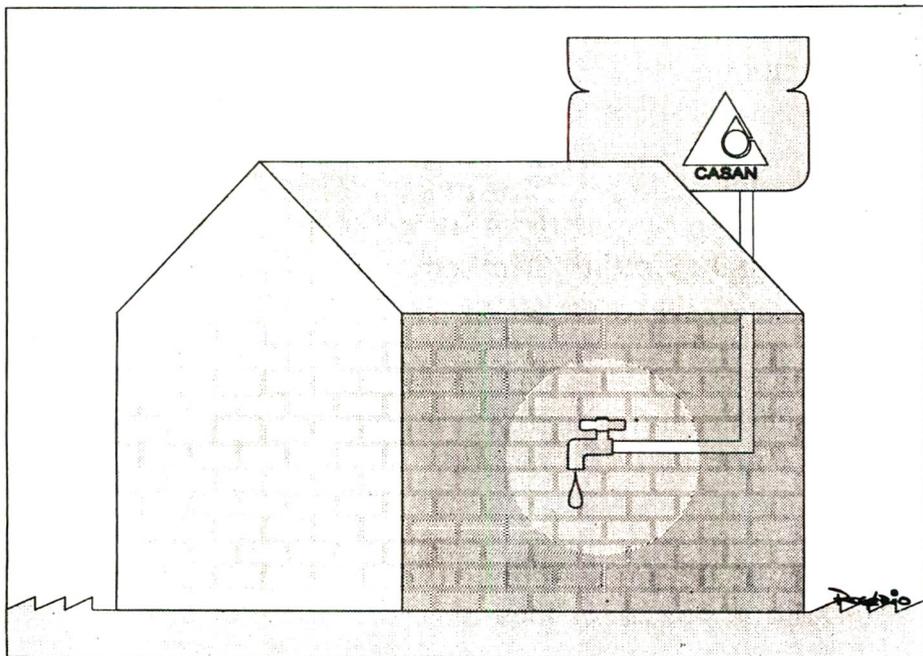
✓Balcões e superfícies de manipulação de alimentos devem ser revestidos de material impermeável , de fácil limpeza e grande durabilidade.

✓Prateleiras devem ser construídas ou revestidas com material que possa ser lavado.

✓Toda peça de equipamento que esteja quebrada deve ser removida da área de processamento de alimentos até ser consertada ou substituída por outra.



ABASTECIMENTO DE ÁGUA PARA O ESTABELECIMENTO



✓A água deve ser servida , de preferência ,pela rede pública de abastecimento.

✓As cisternas, poços, ponteiros devem estar localizados, no mínimo, 20 metros longe da fossa e em lugar mais alto.

✓As superfícies em contato com o gelo devem ser adequadamente conservadas e bem limpas.

✓Na falta de abastecimento de água, as atividades devem ser suspensas. Não se permite o uso de água em bacias para lavar alimentos e louças.

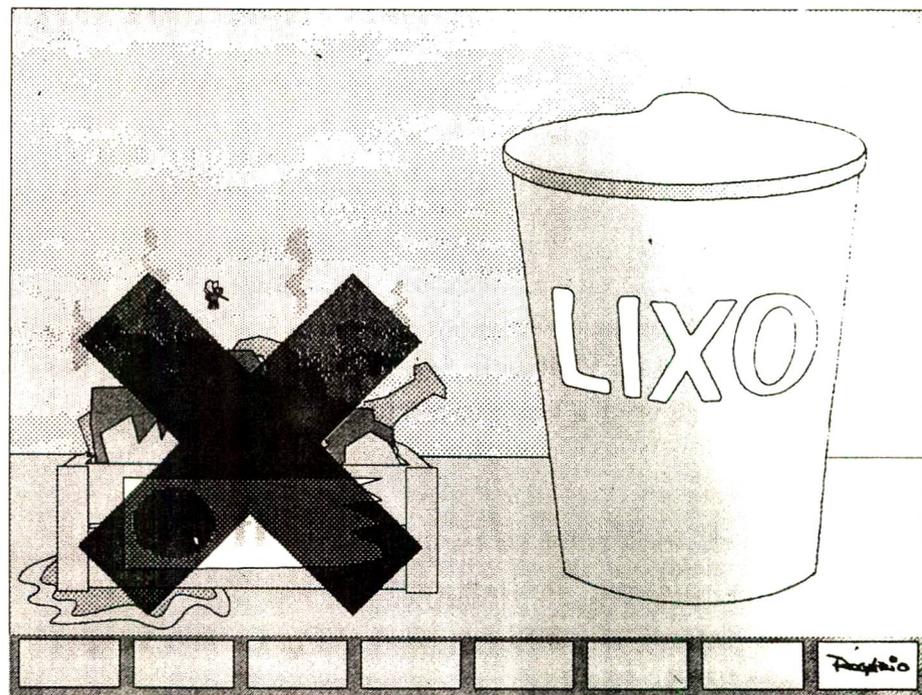
DESTINO DO LIXO E DE RESTOS ALIMENTARES

✓Os recipientes onde o lixo é colocado (latões, vasilhames plásticos) , devem ter tampas bastante justas, ser de fácil limpeza e não possuir furos ou rasgões.

✓Deverão existir recipientes adequados à disposição do consumidor para detritos, papéis, cascas de frutas, etc.

✓A coleta do lixo deve ser feita diariamente.

✓O armazenamento correto do lixo é importante para evitar a presença de insetos e roedores . Eles gostam de abrigo, calor e alimento. Negue isso a eles.



Lei Federal 9593/94

DETERMINA ÁREA DE NÃO-FUMANTES EM RESTAURANTES, BARES E SIMILARES:

* 50% das mesas devem ser reservadas para não fumantes.

* Sobre estas mesas deverão ser colocados avisos alertando que elas se situam em área de não-fumantes.

PREVENIR É O MELHOR REMÉDIO

VOCÊ NÃO PODE ESQUECER QUE O ALVARÁ SANITÁRIO DEVE FICAR EM LOCAL VISÍVEL AO PÚBLICO.

RECEBA BEM O FISCAL DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA. ELE FOI TREINADO PARA ORIENTAR E AUXILIAR VOCÊ A REALIZAR SEU TRABALHO COM PERFEIÇÃO.

SE VOCÊ TIVER DÚVIDAS, ENTRE EM CONTATO COM:

Divisão de Vigilância Sanitária

AVENIDA RIO BRANCO, Nº 1225 (EM FRENTE À PÇ. GETÚLIO VARGAS)

FONE (048) 223-5383

Patrocínio:



Santa Mônica
O Supermercado do Jeito da Gente.

Realização:

Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social
Divisão de Vigilância Sanitária
Serviço de Fiscalização de Alimentos

FLORIANÓPOLIS



DE TODOS
ADMINISTRAÇÃO POPULAR



**COMPROMISSO
COM O CIDADÃO.**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIA **Sistema Agroalimentar/ Indústria Agroalimentar**. São Paulo: ABIA, 1993
- ABIA. "A Luta pela Liberação dos Refrigerantes". **Boletim da ABIA**, dezembro de 1987.
- ABIA. **Boletins**: janeiro a dezembro de 1996.
- ALDRICH, Lorna. "Food-safety policy: balancing risk an costs". **Food Review**. Washington: may-august 1994.
- ANGGLETON, et al. "Risking Everything? Risk Behavior, Behavior Change, and AIDS". **Science**, vol. 265, julho de 1994, p. 343.
- ÁVILA, Luiz Felipe d' (org.). **As constituições brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1993
- BASSO, Maristela (org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.
- BAUMAN, Howard E. HACCP: concept, development and application. **Food technology**. Chicago. maio de 1990.
- BECK, Ulrich. **Risk Society -Towards a New Modernity**. Londres: Sage Publications, 1992.
- De la sociedad industrial a la sociedad del riego. In: **Programa de estudios catalanes**, 150. Madrid: Fundación Ortega y Gasset, nov. de 1993.
- BENAKOUCHE, Rabah. **O que é capital internacional**. São Paulo: Nova Cultural/Brasiliense, 1986. (col. primeiros passos; 76).
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília:EdUNB, 1994.
- BLOOM, Barry. "The United States Needs a National Vaccine Authority". **Science**, setembro de 1994.
- BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BROWER, Inge D., STAVEREN, Wija A. Van & HARTOG, Adel P. den. **Manual for social surveys on food habits and consumption in developing countries**. The Netherlands: Mafraf Verlag, 1995.
- BROWN, Lester. R. Enfrentando a insegurança no suprimento alimentar. In: **Qualidade de vida 1994: salve o planeta**. São Paulo: Globo, 1994.
- BYÉ, Pascal & FONTE, Maria. Technical Model of Agriculture. In: McMICHAEL, Philip (ed.). **The global restructuring of agro-food systems**. New York: Cornell University Press, 1994.
- CÁRCERES, Eliana. Os Direitos Básicos do Consumidor - uma contribuição. In: **Direito do Consumidor 10**. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril/junho de 1994.
- CARVALHO, Manuel da Cunha: "Produtos Seguros, porém defeituosos, por uma interpretação do art. 12 do CDC. in. **Direito do Consumidor 5**. São Paulo: IDEC, jan/mar 1993
- CASTORIADIS, Cornélius & COHN-BENDIT, Daniel. **Da Ecologia à Autonomia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- CECA. **Uma cidade numa ilha: relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 1996.
- DIÁRIO CATARINENSE**, de 4 de janeiro de 1997.

- , 16 de fevereiro de 1997.
- , 12 de agosto de 1997.
- DYSON, Tim. **Population and food**. Nova Iorque: Routledge, 1996.
- DOUGLAS, Mary & WILDAVKY, Aaron. **Risk and Culture**. California: University of California Press, 1983.
- **La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales**. Barcelona: Paidós, 1996.
- ESTADO DE SANTA CATARINA**. Setor de Microbiologia de Alimentos do LACEN. "Casos de toxinfecções alimentares." Florianópolis, 1996.
- FERNANDES, Rubem C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FOLHA DE S. PAULO**, 17 de março de 1996.
- , 29 de setembro de 1996.
- FOLHA DO CONSUMIDOR**, primeira quinzena de maio de 1997.
- FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- FRANCESCHINI, José I. Gonzaga. Legislação de defesa da concorrência comparada: Brasil-Argentina, contribuição ao Tratado do Mercosul. Texto referente a palestra apresentada no Ministério da Justiça em julho de 1992. Brasília: Ministério da Justiça, 1992. (mimeo).
- FRIEDMANN, Harriet. Shaky Foundations of the world food economy. In: McMICHAEL, Philip (ed.). **The global restructuring of agro-food systems**. New York: Cornell University Press, 1994.
- GARCIA, J. C. **Ensaio de políticas da saúde na América Latina**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1984.
- GALBRAITH, J. K. **A natureza da pobreza das massas**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1977.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.
- GAMITO, Manuel. "Garantir o crescimento do comércio mundial". Revista **Cadernos de Economia**. Lisboa, abr./jun. 1992.
- GIORGI, Raffaele de. O Risco na Sociedade Contemporânea. Florianópolis: Revista **Sequência**, n. 28: 1994.
- GOODMAN, David, SORJ, Bernard e WILKINSON, John. **Da lavoura à biotecnologia**. São Paulo: Campus, 1987.
- GUERRA, F. "Princípios gerais do Codex para a inspeção e certificação da importação e exportação de alimentos". Documento do Comitê Codex Alimentarius Brasileiro distribuído nos dias 14 a 18 de abril de 1997, no encontro da comissão Codex. Curitiba, 1997 (mimeo).
- GUIMARÃES, Samuel. P. "Inovação Tecnológica e Poder", in: Revista **Política externa**, n. 4. São Paulo: Paz e Terra, 2 trimestre de 1993
- GUIVANT, Júlia. **O Brasil como sociedade de risco: o caso dos agotóxicos nos alimentos**. Cadernos de Pesquisa, n. 3. Florianópolis: UFSC: 1995.
- **O uso de agrotóxicos e os problemas de sua legitimação**. Tese Doutorado defendida junto ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. São Paulo, 1992.

- HART, Herbert. **O conceito de Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.
- HAZLITT, H. **Economia numa única lição**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HILLIAM, Moira. "Functional foods: the western consumer viewpoint". **Nutrition Reviews**, vol. 54, n. 11. Boston, novembro de 1996.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Coimbra: Arménio Amado, 1972.
- KENWOOD, A. G. & LOUGHEED A. L. **The growth of the international economy**. New York: Routledge, 1994.
- IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.
- JORNAL O ESTADO, 03 de abril de 1996.
- LAZZARINI, Marilena. **Uma política de defesa do consumidor**. São Paulo: FUNDAP, 1991.
- LAZZARINI, Marilena, RIOS, José e VIDAL, Serrano. **O que é defesa do consumidor**. São Paulo: Brasiliense, 1993. (Col. Primeiros Passos, 290).
- LIFSCHITZ, Javier. O alimento-signo nos novos padrões alimentares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 27. São Paulo: ANPOCS, fevereiro de 1995.
- LIMA, Beatriz Melo F. "O setor de alimentos e a política industrial". **Revista Conjuntura Econômica**, vol. 33, num. 11. São Paulo, nov. de 1979.
- LUCCA, Newton de. **Direito do consumidor: aspectos práticos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- LUHMANN, Niklas. **Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría**. México: Paidós: 1990.
- LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. México: Universidad de Guadalajara, 1992.
- MADEL, Teresa Luz. **Natural, racional, social: razão médica e racionalidade científica moderna**. São Paulo: Campus, 1988.
- MALASPINA, Alex. "Functional foods: overview and introduction". **Nutrition Reviews**, vol. 54, n. 11. Boston, novembro de 1996.
- MARQUES, Vera R. B. **A medicalização da raça**. São Paulo: Campus, 1994.
- MARTINEZ, Paulo. **Multinacionais: desenvolvimento ou exploração?** São Paulo: Moderna, 1987
- MASSAKO, Iyda. **Cem anos de saúde pública: a cidadania negada**. São Paulo: UNESP, 1994.
- MATEO, Marta M. & MORENO, Gonzalo S. Recomendaciones Nutricionales en la Unión Europea. In: **Política científica** (revista). Madrid: Comision Interministerial de Ciencia y Tecnologia, março de 1996.
- MATTEDI, Marco A. **Enchentes em Blumenau: um estudo de caso sobre o comportamento do sistema político no período de 1983-1994**. Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina em dezembro de 1994.
- MELLO, Ana, GOMES, Carolina, PAZ, Elisabeth et alli. **Vigilância sanitária de medicamentos e correlatos**. Rio de Janeiro: Qualitymark: 1994.
- MENNEL, J., MURCOTT, A. & OTTERLOO, A. "The sociology of food: eating, diet and culture". **Current Sociology**, vol. 40, n 2. 1992.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria n. 1428 de 26 de novembro de 1993.
- MISCH, Ann. "Avaliando Riscos Ambientais à Saúde". In: BROWN, L. R. (org.) **Qualidade de vida 1994: salve o planeta**. São Paulo: Globo, 1994.

- MOLL, Arthur P. J. & ASPAARGAREN, Gert. Environment, modernity and the risk-society: the apocalyptic horizon of environmental reform. **International sociology**, vol. 8 n 4. Londres: Sage, 1993.
- MONEGO, Estelamaris. "Alimentos dietéticos: uma visão prática". Revista **Nutrição**. Campinas: PUCCAMP, 7(1): jan./jun., 1994.
- MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**, Lei 4565/94.
- MUÑOZ, Heraldo. **A nova política internacional**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1996.
- OLIVEIRA, J. E. Dutra. em "Alimentação, Nutrição, Desenvolvimento e Qualidade de Vida". In: **Alimentação e nutrição** (revista). São Paulo, n. 5 de 1994.
- RADBRUCH, Gustav. **Introducción a la filosofía del derecho**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993
- RAMOS, Átila. **Memória do saneamento desterreense**. Florianópolis: CASAN, 1986.
- REVISTA EXPRESSÃO**, junho de 1997.
- REVISTA ISTO-É**, primeira semana de julho de 1996.
- , terceira semana de agosto de 1997.
- REVISTA REPÚBLICA**, maio de 1997.
- REVISTA VEJA**, terceira semana de julho de 1993.
- , terceira semana de setembro de 1997.
- , segunda semana de novembro de 1997.
- RITZER, George. **The Mcdonaldization of society**. California: Sage, 1993.
- RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil 4 - Responsabilidade Civil**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 149.
- RODRIGUEZ, José G. T. "Food safety: a pan american health organization/veterinary public health programme for technical cooperation". **CAJANUS** (revista), vol. 24, n. 1. Jamaica, 1991.
- ROSEN, George. **De la policía médica a la medicina social**. México: Siglo XXI, 1995.
- ROWEN, Hobard. **Are food imports safe?**. In Washington Post Journal. 31.5.1990. p. A23.
- SALLES, Carlos Alberto. O Direito do Consumidor e suas Influências sobre os Mecanismos de Regulamentação do Mercado. In: **Direito do consumidor** 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro/março de 1996.
- SALTER, Liora. **Mandated science: science and scientists in the making of standards**. Holanda: Kluwer Academic, 1988.
- SATO, Geni Satiko. Perfil da indústria de alimentos no Brasil: 1990-95. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, jul./set. 1997.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez, 1996
- SCHARAMM, Fernen Roland & SCHARAMM, Joyce Mendes de A. Vigilância e Qualidade em Saúde: uma questão de bioética em epidemiologia. In: Revista **Saúde em debate**. Paraná: Centro Brasileiro de Estudos da Saúde, n 47, junho de 1996.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Organizações voluntárias de Florianópolis: cadastro e perfil do associativismo civil**. Florianópolis: Insular, 1996.
- SHORT, James F. The social fabric at risk: toward the social transformation of risk analysis. **American sociological review** vol. 49. EUA: dezembro de 1984.

- TANSEY, Geoff e WORSLEY, Tony. **The food system: a guide**. London: Earthscan Publications, 1995.
- WEBER, Max . **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1995
- WILKINSON, John. **O futuro do sistema alimentar**. São Paulo: Hucitec, 1989.
- WRISTON, Walter. **O crepúsculo da soberania**. São Paulo: Makron Books, 1994.