



CAMILA CALHEIROS MACHADO

**O TRATAMENTO LEGISLATIVO DA PRODUÇÃO
ARTESANAL DE QUEIJOS E SEU IMPACTO NA
AGROINDÚSTRIA FAMILIAR**

**LAVRAS-MG
2019**

CAMILA CALHEIROS MACHADO

**O TRATAMENTO LEGISLATIVO DA PRODUÇÃO ARTESANAL DE QUEIJOS E
SEU IMPACTO NA AGROINDÚSTRIA FAMILIAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof^a. Dr^a. Ana Luiza Garcia Campos
Orientadora

**LAVRAS-MG
2019**

RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de desenvolver uma análise acerca das normas legislativas que definem a fabricação e comercialização de produtos de origem animal, mais especificamente o queijo, e de que forma elas impactam na agroindústria familiar. Queijo artesanal é aquele produzido a partir de leite cru e não pasteurizado, o qual não é produzido em grande escala. A legislação possui diversas críticas e discussões no tocante ao padrão sanitário exigido, tais como o tratamento igualitário entre o grande estabelecimento industrial e as propriedades de pequeno porte; a deficiência na fiscalização segmentada e insuficiente e o tempo de maturação exigido para a comercialização do queijo. O trabalho é baseado em dissertações e artigos dentro da temática crítica à legislação brasileira referente à inspeção e comercialização dos queijos pelo país. A legislação caminha acertadamente no decorrer dos anos em uma tentativa de valorização dos produtos artesanais e definição de normas técnicas especializadas para este tipo de produção, mas ainda mantém certos padrões criticáveis.

Palavras-chave: Queijo artesanal; Agroindústria familiar; Legislação sanitária; Direito

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. AS PARTICULARIDADES DOS QUEIJOS ARTESANAIS	6
3. A LEGISLAÇÃO INDUSTRIAL SANITÁRIA BRASILEIRA	10
3.1. Da lei nº 1.283 de 18 de dezembro de 1950 e suas regulamentações	11
3.2. Da descentralização na inspeção industrial e sanitária	15
3.3. Da necessidade de modernização do RIISPOA e a legislação mais recente.....	18
4. CONCLUSÃO	25
REFERÊNCIAS	26

1. INTRODUÇÃO

Os primeiros queijos do mundo, surgidos há mais de 10 mil anos¹, foram produzidos a partir do leite cru. Com o passar das gerações, receitas e técnicas novas originaram centenas de tipos de queijos. O avanço dos estudos científicos, a descoberta da pasteurização, as normas higienistas e o aumento da escala de produção foram fatores que impactaram no modo artesanal de confecção desse produto.

Essa forma artesanal de produção está atrelada a técnicas predominantemente manuais que originam produtos capazes de manter suas características culturais ou regionais. Sabe-se que os principais responsáveis por garantirem essas singularidades são os agricultores familiares em seus estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte.

Os queijos de leite cru provêm, em grande parte, de pequenas queijarias rurais ou artesanais que coletam volumes modestos de leite, num raio geográfico restrito. A razão é simples: quando as distâncias crescem e leites de origens diversas são misturados, o tratamento térmico se impõe para “garantir a segurança da matéria-prima”².

De acordo com dados da ONU³, aproximadamente 70% dos alimentos consumidos pela população mundial são provenientes da agricultura familiar. No Brasil, essa agricultura constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes; responde por 35% do produto interno bruto nacional; e absorve 40% da população economicamente ativa do país.

As unidades familiares podem produzir basicamente para o autoconsumo e comercializar eventualmente algum excedente, ficando à margem, assim, dos processos de produção e acesso aos mercados; ou, por outro lado, podem comercializar regularmente seus produtos. Quando estas últimas estruturam um espaço físico a ser empregado no beneficiamento e/ou processamento de matérias-primas agropecuárias, cuja destinação final da produção seja a comercialização, tem-se as denominadas “agroindústrias familiares”.

¹ BOARI, C. A. História dos queijos artesanais no Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/35uPt6v>>. Acesso em: nov. 2019.

² CZAR, A. S. **Os queijos de leite cru**. Tradução de Vania Hermann. [s.l.]: SertãoBras, 2012, p. 11.

³ BOJANIC, Alan. **Agricultura familiar promove desenvolvimento rural sustentável e a Agenda 2030**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2r2TZde>> Acesso em: nov. 2019.

Conforme destacado por Marco Aurélio Cezarino Braga⁴, o processo de produção do queijo artesanal representa um bem cultural alimentício capaz de contribuir para o desenvolvimento regional:

A elaboração de um queijo artesanal é capaz de incorporar outros elementos vinculados a diferentes recursos que se encontram no território onde se produz o queijo, tais como (i) o saber tradicional, patrimonial, que se transmite dentro de uma determinada comunidade; (ii) a reputação vinculada a uma região reconhecida como produtora de um queijo particular, com determinada qualidade (sensorial e/ou identitária), que torna intransferível o saber fazer, territorializando a produção; (...) (iv) a cultura de produção e o uso do queijo; (...)

Diversas normas foram elaboradas no Brasil com o intuito de regulamentar a identidade e a qualidade do leite e seus derivados em todas as suas etapas, desde a produção, passando pela industrialização, até o seu comércio. Ocorre que, como se verá no decorrer deste trabalho, a legislação limitou muito a formalização das agroindústrias familiares, vez que fez regulamentos que não consideravam a diferença de estruturas entre a produção em massa e a pequena produção.

Com isso, os queijos artesanais foram obrigados a se limitar dentro do seu próprio município, sem condições de adaptar o estabelecimento para receber a inspeção oficial e, assim, difundir seus produtos por outros locais. A lei mais recente, promulgada neste ano de 2019, aparentemente supriu as maiores demandas e críticas da agroindústria familiar ao reconhecer a necessidade de trata-la a partir de condições especiais, contudo, ainda é preciso esperar a implementação das novas normas para que se possa constatar se o queijo artesanal terá, finalmente, condições de atingir mercados fora de sua limitação municipal.

⁴ BRAGA, Marco Aurélio Cezarino. **Produção artesanal e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro**. 2018. 264 p. Tese - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p.28.

2. AS PARTICULARIDADES DOS QUEIJOS ARTESANAIS

Conforme aborda o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA, o queijo é um dos alimentos mais antigos mencionado na história. A arte de sua fabricação perpassa pelo ano 10.000 a.C., época da domesticação de cabras e ovelhas pelos pastores egípcios, um dos primeiros povos que utilizaram o leite e o queijo como fontes importantes de alimentação⁵.

(...) O processo natural de coagulação do leite retirado de cabras e de ovelhas, observado pelo homem e transformado por ele, gerou um alimento elaborado que se noticia em documentos históricos produzidos pelas primeiras civilizações. Da necessidade ao gosto, o queijo adquiriu, no processo histórico, enorme variedade tipológica, grande parte de caráter artesanal, mantido pela tradição que se busca preservar, exatamente, como identidade regional e, também, atendimento ao gosto alimentar⁶.

A técnica de transformação do leite em queijo se desencadeou a partir da necessidade de conservação do leite, “vez que a distância e as condições da maioria das estradas e acessos às propriedades rurais, principalmente nos períodos das chuvas, tornavam difíceis o escoamento ou venda de leite in natura⁷”.

Em atenção ao disposto na Portaria nº 146 de 1996, do Ministério da Pecuária e Abastecimento (MAPA), a classificação dos queijos pode variar a depender do tipo de leite usado, da obtenção da massa, do tipo da casca, do grau de maturação, da intensidade do aroma e sabor e deverão obedecer aos requisitos físicos, químicos e sensoriais próprios de cada variedade, estabelecidos no padrão individual correspondente.

Os queijos artesanais são fabricados a partir de leite cru recém-ordenhado e não pasteurizado⁸. A pasteurização consiste no tratamento térmico do leite e tem o intuito de eliminar bactérias indesejáveis transmissoras de doenças, bem como as que são responsáveis por deteriorar o leite. Os queijos industrializados, usualmente presentes em supermercados, são

⁵ MINAS GERAIS. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. **Processo de Registro. Modo de fazer queijo artesanal do Serro**. [s.d]

⁶ MINAS GERAIS. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **QUEIJO ARTESANAL DE MINAS** patrimônio cultural do Brasil. Belo Horizonte, 2006. 156 p.

⁷ SILVA, Jonas Guimarães e. **Características físicas, físico-químicas e sensoriais do queijo Minas artesanal da Canastra**. 2007. 210 p. Dissertação – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2007.

⁸ PODESTÀ, Marcelo de. **O que são queijos artesanais de leite cru?** [s.l.], 2015. Disponível em: < <https://bit.ly/32KiTv9>> Acesso em: nov. 2019.

padronizados e produzidos em maior escala, mediante a recolha de leite de diversos produtores, sendo este pasteurizado antes da fabricação dos queijos.

Os leites crus têm uma vantagem incomparável em relação aos pasteurizados, termizados ou microfiltrados: a riqueza de sua flora microbiana. Não se trata meramente de uma questão de quantidade: se a massa de um queijo de leite cru abriga até 1 bilhão de microorganismos por grama (10 bilhões na casca), um queijo de leite pasteurizado conta de dez a mil vezes menos. (...) Quanto mais o leite for rico em diferentes colônias de microorganismos, mais o queijo dele produzido terá chances de ser complexo e saboroso⁹.

Ainda que os queijos artesanais sejam tipicamente fabricados em pequenas estruturas, conforme o objetivo se transfere para a inserção em mercados formais, faz-se necessário uma adaptação ao modo de criação. Desta forma, se por um lado a qualidade desses produtos é certificada exatamente pela “diversidade, tradição, cultura e relação com modos de vida, por outro, os desafios para a formalização encontram-se em atender a exigências legais que potencialmente comprometem a singularidade e diversidade desses produtos¹⁰”.

Uma dessas referidas exigências legais e que consiste na primeira grande crítica deste trabalho é a de que os queijos de leite cru sejam maturados por um período mínimo de sessenta dias antes da sua comercialização.

[A maturação] consiste em uma série de processos físicos, bioquímicos e microbiológicos que ocorre em todos os queijos, exceto aqueles que são consumidos frescos. Estes processos alteram a composição química dos queijos, principalmente no que tange a seu conteúdo em açúcares, proteínas e lipídeos. O tempo de maturação varia para cada tipo e é neste processo que se desenvolvem as características organolépticas e de textura, características de cada um deles¹¹.

Em março de 1996, o MAPA editou a Portaria 146 e estabeleceu em seu anexo I que só estaria desobrigado de se sujeitar à pasteurização, o leite higienizado, destinado à elaboração dos queijos, submetido a um processo de maturação durante um tempo não inferior a 60 dias.

O critério que estabelece tempo mínimo de maturação para queijos feitos de leite não pasteurizado, definido na metade do século passado, nos Estados

⁹ CZAR, A. S. **Os queijos de leite cru**. Tradução de Vania Hermann. [s.l.]: SertãoBras, 2012.

¹⁰ CRUZ, F., e MENASCHE, R. O debate em torno de queijos feitos de leite cru: entre aspectos normativos e a valorização da produção tradicional. **Vigilância Sanitária Em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, [s.l.], v.2, n.4, p. 34-42, nov./2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.3395/vd.v2i4.408>>. Acesso em: nov. 2019.

¹¹ PERRY, Katia S. P. Queijos: aspectos químicos, bioquímicos e microbiológicos. **Quim. Nova**, v.27, n.2, p.293-300, jun. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/33LBXKV>>. Acesso em: nov.2019.

Unidos, foi adotado não apenas por aquele país, mas também por vários outros, entre eles o Brasil. Como consequência de definições como essa, à medida que o conhecimento científico acerca do processamento de alimentos difundiu-se também no meio rural como único legítimo, conhecimentos e práticas tradicionais, que, como argumenta Enticott, estão vinculadas à identidade e ao modo de vida rural, foram fortemente desconsiderados e desvalorizados¹².

Apesar de o processo básico de fabricação de queijos ser partilhado por quase todos os produtores, as variações na origem do leite, nas técnicas de processamento e no tempo de maturação constituem a vasta diversidade dos tipos de produtos, conforme bem apresentado nas citações anteriores em que até a sensibilidade às estações do ano é capaz de refletir nas especificidades dos queijos artesanais.

A nível internacional, a produção e o consumo de queijos feitos de leite cru foram aceitos costumeiramente até por volta de 1850, período em que o cientista francês Louis Pasteur descobriu o método que ficou conhecido como pasteurização, destinado à eliminação de microrganismos responsáveis por alterar e deteriorar o leite.

Assente no Direito comparado norte-americano de forma breve, vez que não é o intuito primordial deste trabalho, é possível observar, a partir da leitura de Knoll¹³, que nos Estados Unidos, a produção artesanal de queijo está sujeita aos mesmos regulamentos federais que afetam a manufatura industrial maciça de grandes fábricas. Desde 1949, a *Food and Drug Administration* (FDA) emprega padrões de identidade que impedem efetivamente a fabricação, para venda no comércio interestadual, de qualquer queijo feito de leite não pasteurizado, a menos que esse queijo seja envelhecido por pelo menos 60 dias a temperaturas não inferiores a 35° F.

Ainda conforme os estudos da citada autora, existem vários efeitos negativos da pasteurização. Primeiro, as culturas bacterianas introduzidas após esse processo podem não refletir a diversidade de microrganismos que ocorrem naturalmente no leite. A diversidade microbiana depende de fatores como clima, ambiente e dieta animal.

Ademais, o calor desnatura certas proteínas e aminoácidos encontrados no leite cru, e esse efeito não pode ser reparado após a pasteurização. Se o leite não for pasteurizado, o ácido láctico produzido pela quebra do açúcar do leite mata automaticamente a maioria das variedades de bactérias patogênicas. Embora a vantagem desse processo seja que ele mata indiscriminadamente todas as variedades de bactérias, situação desejável na produção industrial

¹² CRUZ, F., e MENASCHE, R., 2014, p. 35.

¹³ KNOLL, L. P. *Origins of the Regulation of Raw Milk Cheeses In the United States*. **Harvard Library**, 2005. Disponível em: < <https://bit.ly/2KiJWrh> >. Acesso em: nov. 2019.

em larga escala de queijo, pois permite um alto nível de controle sobre o tempo e grau de coalhada, garantindo a homogeneidade entre os lotes de queijos; a morte de bactérias não lácticas durante a fermentação do leite cru afeta a natureza do processo de coalhada.

Depreende-se, pois, que inspirada na regulamentação norte americana, assim como outros países, o Brasil também adotou a “regra dos sessenta dias” numa tentativa de garantir a segurança alimentar. A pasteurização, porém, não é a única maneira de se eliminar bactérias, além de ser uma que acarreta também em prejuízo para as características dos queijos. Ressalta-se, pois, que essa é uma conduta que beneficia primordialmente os grandes laticínios que buscam pela padronização de seus produtos.

(...) se algum dia fizeram sentido sanitário, [os 60 dias] talvez estivessem relacionados a condições de higiene e produção típicas das fazendas visitadas por John Mawe e Saint-Hilaire no final do século XVIII. Para assegurar a finalidade jurídica da norma (por exemplo, o respeito à saúde pública e condições adequadas de higiene) da maneira menos restritiva possível, entendemos ser necessário se levar em conta as particularidades de cada ambiente produtivo, seja em função de sua tradição e hábitos culturais quanto em relação às condições objetivas de cada produtor¹⁴.

Para fins de comparação, sabe-se que o tempo de maturação do queijo “Camembert” varia entre doze e quatorze dias, o “Gruyere”, quatro meses; o “Minas padrão” e “Minas Curado”, 20 dias; o “Parmesão”, seis meses; e o “Prato”, quarenta e cinco a sessenta dias¹⁵.

Recentemente, o Decreto nº 9.013 de 29 de março de 2017 manteve a previsão do tempo de 60 dias para maturação, contudo, previu em seu art. 373, § 7º que o período mínimo de maturação de queijos poderá ser alterado após a realização de estudos científicos conclusivos sobre a inocuidade do produto.

Desta feita, o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), órgão estadual credenciado junto ao MAPA, foi capaz de definir, a partir de estudos, o período de maturação do queijo Minas Artesanal. Para a microrregião de Araxá, o tempo mínimo é 14 dias; 17 dias para a microrregião do Serro, e 22 dias para as microrregiões da Canastra, do Cerrado, do Campo das Vertentes, de Serra do Salitre e do Triângulo Mineiro.¹⁶

¹⁴ BRAGA, Marco Aurélio Cezarino. **Produção artesanal e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro**. 2018. 264 p. Tese - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

¹⁵ PERRY, Katia S. P., 2003, p. 295.

¹⁶ MINAS GERAIS. Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Metodologia simplificada facilita a regularização dos produtores de Queijo Minas Artesanal**. [s.l.], fev. 2018.

O “Queijo Minas Artesanal” (QMA) é um ótimo exemplo de como o tempo de maturação não pode ser padronizado. Patrimônio cultural imaterial dos mineiros, ele tem como principal característica o uso do leite cru, não pasteurizado e é produzido em sete regiões diferentes do Estado de Minas Gerais.

Apesar do avanço trazido pela novel legislação ao prever a possibilidade de alteração do tempo de maturação a partir de estudos científicos, o empecilho para a produção artesanal permanece, vez que a realização daqueles exige grande dispêndio de recursos financeiros e humanos para a análise de uma amostragem suficiente capaz de gerar resultados que possam ser aproveitados por diversos produtores, ou, de outra forma, fica à deriva também de programas interessados nestes estudos.

3. A LEGISLAÇÃO INDUSTRIAL SANITÁRIA BRASILEIRA

Hodiernamente, o rol de normas que tratou de cuidar das formas de delimitação da inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal e os regulamentos técnicos de identidade e qualidade dos produtos lácteos é extenso, tendo sido atualizado com o passar das décadas. “O termo ‘Inspeção Sanitária de Alimentos’ significa examinar um alimento e julgá-lo apto ou inapto ao consumo humano. Nesse caso, o critério fundamental que os distingue é a inocuidade, ou seja, a capacidade de não causar qualquer dano à saúde¹⁷”.

De acordo com os estudos de BATTAGLINI e FAGNANI¹⁸, as primeiras “regras” sanitárias com o objetivo de evitar doenças alimentares tinham cunho místico. Quando o caráter científico ainda não estava associado à higiene alimentar, a inspeção de alimentos também podia ser vinculada ao pagamento de taxas ao Estado. Até o início do Renascimento, a área de alimentos permaneceu sem avanços, com normas sanitárias assentadas no ceticismo e em relações causa-efeito.

Com certo avanço científico nas áreas da química e da microbiologia nos séculos XVII e XVIII, a inspeção sanitária teve também o seu desenvolvimento. Frente a surtos de verminoses (teníases) e doenças respiratórias (tuberculose), os Estados começaram a priorizar a saúde populacional.

¹⁷ BATTAGLINI, Ana Paula.; FAGNANI, Rafael. Histórico da Inspeção Sanitária de Alimentos. In: SANTANA, Elsa Helena W. de.; FAGNANI, Rafael (Org.). **Legislação Brasileira de Leite e Derivados**. Londrina: UNOPAR, 2014. p. 11-28.

¹⁸ Ibid.

No século XIX, Luis Pasteur demonstrou que bactérias despertavam doenças e a população passou a se conscientizar mais sobre os riscos do consumo de alimentos adulterados. Os órgãos governamentais, por sua vez, entenderam que as medidas de proteção da população deveriam ser aumentadas e leis que regulamentavam a ciência e higiene dos alimentos foram, então, criadas.

No início do século XX, com a escassez mundial de alimentos gerada pela I Guerra Mundial, o Brasil começou a exportar provimentos alimentícios e suscitou a necessidade de criação de normas para garantir a integridade dos alimentos. A primeira referência no país sobre inspeção sanitária de produtos de origem animal foi no ano de 1909, com o Decreto Federal nº 7.622 que criou a Diretoria de Indústria Animal. Em 1915, o Decreto nº 11.462, aprovou o regulamento para reger o serviço de inspeção das fabricas de produtos animais, a cargo do Ministério da Agricultura, Industria e Comercio.

Em 1934, o Decreto nº 24.549, aprovou o Regulamento da Inspeção Federal de Leite e Derivados considerando inadiável a necessidade do controle sanitário desses produtos. A partir da década de 50, sucessivas leis e decretos foram criados com o objetivo de regulamentar e legalizar a inspeção de produtos de origem animal.

A partir da leitura de dissertações e artigos dentro da temática crítica à legislação brasileira referente à inspeção e comercialização dos queijos pelo país, este capítulo tratará de forma concisa as normas mais relevantes sobre o tema.

3.1. Da lei nº 1.283 de 18 de dezembro de 1950 e suas regulamentações

Até 1930 era o Ministério da Justiça e Negócios Interiores que tratava dos assuntos relacionados à saúde pública. Após esse ano, no entanto, foi instituído pelo Governo o Ministério da Educação e Saúde Pública que, em 1953, serviria de estrutura para a criação do Ministério da Saúde. Em 1930, a chegada de Getúlio Vargas ao poder representou uma conjuntura de vários setores. Na política, ocorreu o crescimento da influência do setor industrial emergente e dos grupos de trabalhadores urbanos; enquanto na economia os capitais migraram para a atividade industrial com o desenvolvimento de uma política de substituição de importações.

No contexto de aumento das exportações do período pós-guerra, o Brasil para se adequar aos padrões de qualidade do comércio internacional aprovou a lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950 que dispôs sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Nela

estavam previstas regras gerais, campo de aplicação e um rol de produtos sujeitos à fiscalização das autoridades responsáveis pela saúde dos alimentos, dentre eles, o leite e seus derivados.

Junto a uma política econômica de incentivo à expansão do grande capital monopolista, ocorreram profundas mudanças de governo e de regime no país, secundadas por alterações na organização sanitária e no plano normativo. (...) Após a queda de Getúlio Vargas, em 1945, seguiu-se um intenso movimento de entrada de capitais estrangeiros, inclusive o da indústria química farmacêutica e de alimentos. (...) ¹⁹.

Sob este panorama geral de criação da lei nº 1.283, cabe agora uma análise do seu texto no que concerne à fabricação e comercialização de queijos. Os artigos 1º e 2º da norma, estipularam a obrigatoriedade de uma fiscalização antecipada sob o ponto de vista industrial e sanitário de todos os produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis e apontou os produtos sujeitos a ela, estando o leite e seus derivados no art.2º, alínea c.

A mencionada lei elencou os locais nos quais a fiscalização deveria ocorrer e definiu a competência privativa do Ministério da Agricultura para atuar, entre outros, nas usinas de beneficiamento do leite, nas fábricas de laticínios, nos postos de recebimento, refrigeração e desnatagem do leite ou de recebimento, refrigeração e manipulação dos seus derivados; e nos entrepostos que, de modo geral, recebam, manipulem, armazenem, conservem ou acondicionem produtos de origem animal, com intuito comercial a nível interestadual ou internacional. Bem como, nos casos das propriedades rurais, em tudo quanto interesse aos serviços federais.

Por outro lado, em sendo a comercialização apenas municipal ou intermunicipal, caberia às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. Assim sendo, a partir deste momento ficou instituído o Serviço de Inspeção Federal (SIF) e a centralização da fiscalização estadual e internacional na União.

Um pouco mais adiante, em 29 de março de 1952, o Presidente Getúlio Vargas editou o Decreto nº 30.691, no cumprimento da necessidade prevista de se baixar o regulamento sobre a inspeção industrial e sanitária dos estabelecimentos referidos na lei de 1950. Responsável pela aprovação do novo Regulamento de Inspeção Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA), teve o mérito de dar força de lei a várias práticas sanitárias desenvolvidas no país daquele período.

Temos como hipótese que a regulação dessa produção no Brasil foi sensivelmente marcada por três questões: (i) pelas raízes escravocratas de

¹⁹ ROZENFELD, S., org. **Fundamentos da Vigilância Sanitária**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/353Yfry>> Acesso em: nov. 2019.

nossa sociedade; (ii) pela economia baseada na monocultura agrário-exportadora, organizada em torno do grande latifúndio rural; (iii) pela pouca preocupação dada à organização da produção e comércio de alimentos voltados ao mercado interno. Estes elementos conformam os principais traços da economia política brasileira e servem como características identificadoras que influíram no momento e na forma como o Estado brasileiro regulou a matéria, praticamente um século e meio depois dos primeiros registros da (ainda rara) produção e comercialização de queijos no Brasil²⁰.

É possível identificar um forte predomínio de mecanismos da vigilância que buscam determinar, com grande quantidade de detalhes, tudo o que deve ser feito em cada etapa da produção e em cada produto (animais de açougue, a caça, o pescado, o leite, o ovo, o mel e a cera de abelha), “de acordo com preceitos traçados a partir de conhecimentos especializados voltados para a industrialização²¹”.

No caso dos queijos, estipulou desde a maneira de cuidar dos animais, o local e a forma como proceder à ordenha; as construções, os utensílios, e os procedimentos para a elaboração do queijo até a forma como deveriam ser embalados, rotulados, armazenados, transportados, comercializados. Ou seja, padronizou-se os processos e assim, conseqüentemente, tudo o que fugisse à essa regra, não seria permitido.

Esse padrão previsto, contudo, foi o industrial de produção em maior escala. A legislação citou majoritariamente queijos (Danbo, Pategrás Sandwich, Tandil, Tybo, Roquefort, Gorgonzola, Limburgo, entre outros) cuja industrialização havia avançado em outros países e ainda começava a se implantar no Brasil.

À exceção do queijo “tipo Minas” e do “requeijão do Norte”, o rol elencado inicialmente pelo RIISPOA não contou com qualquer variedade de queijo regional brasileiro ou mesmo uma abertura para que se estabelecesse padrões regionais de produção do queijo. Desta maneira, “merece nota o fato de que nossa regulação da produção de queijo tenha se baseado em uma repetição de padrões estrangeiros que, ainda que sejam mais comuns, não espelhavam a totalidade da produção nacional²²”.

O Título III do Decreto nº 30.691/52 tratou do funcionamento dos estabelecimentos com previsão no artigo 32 de que não seria autorizado o funcionamento de estabelecimento para exploração dos comércios interestadual ou internacional, sem que estivesse adequadamente instalado e equipado às finalidades a que se destinavam. O artigo 33, por seu turno, enumerou

²⁰ BRAGA, M. A. C., 2018, p.43.

²¹ CINTRÃO, Rosângela Pezza. **Segurança, qualidade e riscos**: a regulação sanitária e os processos de (i)legalização dos queijos artesanais de leite cru em Minas Gerais. 2016. 330 p. Tese - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

²² BRAGA, op. cit., p.156.

26 itens considerados básicos e comuns a todos os estabelecimentos de produtos de origem animal. Tratando-se de estabelecimentos de leite e derivados, ainda mais condições foram previstas pelo artigo 35, o qual elencou condições de produção, tais como a forma de organização do espaço, dos instrumentos e daqueles utensílios necessários à manipulação do leite e seus derivados, que deviam ser seguidas indistintamente por todos aqueles estabelecimentos descritos pelo artigo 246 – isto é, tanto as queijarias existentes nas fazendas, independentemente de seu tamanho e porte de produção, bem como nos postos de coagulação.

No final do RIISPOA, em seu artigo 928, foi previsto o seguinte:

Enquanto perdurar o **estado incipiente da indústria de queijo ‘Minas’ toleram-se as seguintes variedades deste produto:** a) variedades frescais: 1 queijo Minas comum; 2 queijo Minas pasteurizado (de leite pasteurizado); b) queijos curados 1 queijo Minas semiduro (tipo Serro); 2 queijo Minas duro (tipo Araxá); 3 queijo de coalho (tipo Nordeste brasileiro). (grifo nosso)

Essas disposições finais foram as únicas referências a queijos que poderiam ser chamados de “artesanais”, ou seja, queijos não industrializados e não pasteurizados. “Segundo o RIISPOA de 1950, a existência destes queijos poderia ser ‘tolerada’, mas apenas enquanto a indústria não se desenvolvesse, o que subentende que quando a indústria se estabelecesse nas regiões, não se deveria mais ‘tolerar’ este tipo de produção²³”.

Em suma, pode-se dizer que a problemática presente nas normas analisadas até aqui diz respeito à tentativa de padronização do modo de fabricação dos queijos. Eles podem, basicamente, ser produzidos em grande escala nas indústrias ou em menor quantidade no seio de fazendas a partir de métodos artesanais. O controle sanitário dos produtos que serão colocados à venda deve ser feito para evitar o alastro de doenças advindas de má conservação do leite, por exemplo, ainda mais em se considerando que na década de 1950 a tecnologia era pouco eficiente como atualmente.

Ocorre que, para conseguirem atuar no âmbito do Serviço de Inspeção Federal do Ministério da Agricultura (SIF), os pequenos produtores precisavam se submeter aos mesmos procedimentos que as grandes indústrias, detentoras de maior capital. Isso fez com que a maioria dos agricultores familiares, fabricantes de queijos tradicionais, ficassem na informalidade e com dificuldades para comercializar os queijos fora de seus próprios municípios. Conforme se verá no decorrer deste trabalho, tal embaraço permaneceu durante várias décadas.

²³ CINTRÃO, R. P., 2016, p.54

3.2. Da descentralização na inspeção industrial e sanitária

Entre 1971 e 1988, o serviço de inspeção sanitária e industrial foi concentrado no MAPA. Em 1971, a Lei nº 5.760 decretou que a prévia fiscalização sob o ponto de vista industrial e sanitário, inclusive quanto ao comércio municipal ou intermunicipal competia à União. Essa lei ficou conhecida como a “Federalização da Inspeção no Brasil”. Em 1975, entretanto, o acréscimo de um parágrafo²⁴ ao artigo 3º da Lei nº 5.760 foi responsável pelo início da descentralização da inspeção dos produtos de origem animal.

Em 1989, a última lei supracitada foi revogada pela Lei nº 7.889 de 23 de novembro de 1989, a qual definiu que “a prévia inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, de que trata a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, é da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição²⁵”. Desta forma, após o transcurso de centralização no começo do serviço de inspeção, a Lei nº 7.889 possibilitou²⁶ a fiscalização por distintas esferas do poder público executivo consoante as trajetórias dos produtos a serem comercializados.

É possível perceber que a nova Constituição Federal de 1988 teve também uma contribuição para a remodelação do marco regulatório dos alimentos de origem animal, isso porque em seu texto previu que a competência para cuidar da saúde e assistência pública seria comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei de 1989, estabeleceu, pois, três níveis de inspeção a depender da abrangência da área de comercialização, quais sejam i) o Serviço de Inspeção Federal – SIF; ii) o Serviço de Inspeção Estadual – SIE; iii) o Serviço de Inspeção Municipal – SIM.

²⁴ Art. 1º O artigo 3º da Lei número 5.760, de 3 de dezembro de 1971, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Parágrafo único. Os convênios referidos neste artigo serão celebrados onde houver organismo próprio, em condições de exercer a fiscalização, e terão por objeto apenas as pequenas e médias empresas que não se dediquem ao comércio interestadual e internacional”.

²⁵ BRASIL. Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989. Disponível em: < <https://bit.ly/2Ku6Njt>>

²⁶ Art. 4º São competentes para realizar a fiscalização de que trata esta Lei:

- a) o Ministério da Agricultura, nos estabelecimentos mencionados nas alíneas a, b, c, d, e, e f, do art. 3º, que façam comércio interestadual ou internacional;
- b) as Secretarias de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos estabelecimentos de que trata a alínea anterior que trata a alínea anterior que façam comércio intermunicipal;
- c) as Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios, nos estabelecimentos de que trata a alínea a desde artigo que façam apenas comércio municipal;
- d) os órgãos de saúde pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos estabelecimentos de que trata a alínea g do mesmo art. 3º.

O SIF, de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é responsável por assegurar a qualidade sanitária dos produtos de origem animal comercializados a nível nacional e internacional. O registro nele depende do cumprimento de normas que vão desde a aprovação do terreno até a conclusão da obra e instalações.

Os Serviços de Inspeção Estaduais (SIE) cuidam da comercialização em nível intermunicipal dos produtos de origem animal produzidos nos Estados, sendo o registro obtido nas Secretarias de Agricultura dos Estados.

Por sua vez, o estabelecimento dos Serviços de Inspeção Municipais (SIM) é de incumbência das Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios e se encarregam de fiscalizar estabelecimentos que fabriquem produtos de origem animal nas suas mais variadas formas, além de estabelecerem os requisitos técnicos e estruturais para que tais estabelecimentos façam parte do Serviço. “No entanto, tais estabelecimentos possuem a área de comercialização de seus produtos restrita ao espaço geográfico do município que o registrou²⁷”.

Ressalta-se que a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispôs sobre a política agrícola, também teve sua parcela de contribuição na alteração do panorama de descentralização de inspeção. Dentre os seus objetivos, cabe destaque para o intento de se assegurar “a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores”, a partir da vigilância e defesa sanitária animal, inspeção e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, além da fiscalização dos insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias.

Esta norma foi a responsável pela regulamentação do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), cujo intuito era o de disciplinar e padronizar as ações dos Serviços previstos na Lei nº 7.889/89. Seu funcionamento, contudo, foi definido somente em 2006 pelo Decreto nº 5.741. Seu principal desígnio foi a delegação das atividades atribuídas ao MAPA para as instâncias inferiores, estaduais e municipais.

O SUASA instituiu quatro sistemas de gestão formados seus respectivos subsistemas de inspeção e fiscalização. Para este trabalho importa abordar apenas o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI/SUASA). Coordenado pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA) do MAPA, objetiva “uniformizar a fiscalização de produtos de origem animal em todo o País, julgando equivalentes os sistemas

²⁷ FACIN, Diego Viedo. Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal. **Informativo técnico**. [s.l.], nº 07. ano 02. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/32YPPQZ>>. Acesso em: nov. 2019.

de inspeção municipais e estaduais que tiverem seus procedimentos de inspeção correspondentes aos do SIF²⁸”.

Conforme explana BRAGA²⁹, o SUASA teve papel importante para a descentralização e organização do federalismo cooperativo, mas manteve a inadequação da norma à produção artesanal:

Ainda que modernizado em relação à estrutura original e centralizada do RIISPOA, a operacionalização e o controle sanitário estabelecidos por este sistema continuaram utilizando os mesmos critérios normativos focados no processo de produção do alimento e em parâmetros de qualidade que, grosso modo, não incorporou as principais demandas de controle sanitário da produção agro artesanal advogada pelas associações de produtores. Isto é, a estrutura de controle sanitário se tornou federalizada, com mecanismos mais adequados à descentralização administrativa com unidade de regras sanitárias, mas tais processos incorporaram apenas timidamente a possibilidade de se adaptar o regramento sanitário, no nível dos Estados, aos métodos artesanais ou tradicionais de se manipular e produzir alimento em pequenas propriedades naquelas circunscrições.

A partir de todo o exposto é possível concatenar as principais modificações do sistema de inspeção durante o período entre 1950 e 1990. Durante o período de vigência do RIISPOA, a inspeção sanitária de produtos de origem animal foi afetada por duas mudanças importantes através da Lei nº 5.760, de 03 de dezembro de 1971, que estabeleceu a federalização do serviço de inspeção, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que, ao contrário, descentralizou a inspeção entre as três instâncias (Federal, Estadual e Municipal), mudança essa que ocorreu sob o prisma da Constituição Federal de 1988. Sobre isto, muito bem destacam os autores PERONDI; DENGGO e GAZOLLA³⁰:

As normas apresentadas pelos agentes de formalização (para entrarem no SIE ou no SIF) incluem compra de equipamentos (pasteurizador, câmara fria, utensílios, entre outros), adequação do ambiente de produção (construção, pintura, revestimento), uso de embalagem (plástico filme, rótulo, entre outros) e alteração do transporte (caixas, refrigeração). As regras que dão acesso à formalidade também elevam os custos de produção, sendo assim os agricultores são obrigados a comercializar o queijo por um preço maior, que nem sempre é bem aceito pelos consumidores. Pelos relatos dos queijeiros, muitas vezes, o acesso aos mercados formais pode não ser lucrativo, se a venda for reduzida em decorrência do aumento dos níveis de preços. Mas essa é a visão dos agricultores entrevistados (...)

²⁸ BATTAGLINI, Ana Paula.; FAGNANI, Rafael., 2014, p.18.

²⁹ BRAGA, Marco Aurélio Cezarino., 2018, p.173.

³⁰ PERONDI, M. A.; DENGGO, B. e GAZOLLA, M. Mercados das agroindústrias familiares de queijo artesanal do Sudoeste do Paraná. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, [s.l.], v. 24, n. 1. p. 246-269, jan/abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2QRIS1k>>. acesso em: nov. 2019.

No entanto, apesar das prefeituras, por exemplo, possuírem autonomia para criar o Serviço e estabelecer os requisitos técnicos e estruturais para que os estabelecimentos façam parte dele, os requisitos técnicos continuaram sendo um empecilho da mesma forma que previsto pela Lei nº 1.283/50, ou seja, os estabelecimentos de pequenos agricultores continuaram na informalidade até a decisão do Governo em tratá-los de forma distinta, conforme será visto no decurso deste trabalho.

3.3. Da necessidade de modernização do RIISPOA e a legislação mais recente

O Regulamento instituído em 1952 passou por algumas alterações no decorrer dos anos. Em 1956, contou com alterações em 60 artigos; na sequência, em 1962, a atualização envolveu 224 artigos e a revogação de outros 12. Somam-se a essas, mais sete revisões parciais que modificaram artigos específicos intentando atender exigências específicas e ajustes na legislação para responder a acordos de mercado.

Em 2007, o Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA) deu início a uma nova revisão, quando foi instituído o primeiro grupo de trabalho e que perdurou até 2012, devido à complexidade do assunto e diversas consultas públicas.

O MAPA justificou a necessidade de uma revisão completa da norma regulamentadora alegando que as exigências contempladas no Decreto de 1952 estavam embasadas em requisitos e técnicas preconizadas na década de 1950 e não consoantes com as transformações ocorridas desde então.

As principais orientações³¹ que respaldaram a referida revisão foram: (i) evitar que a Norma dificulte ou impossibilite o uso de novas tecnologias decorrentes dos avanços tecnológicos; (ii) suprimir parâmetros de caracterização de produtos que possam impossibilitar a elaboração de novos produtos; e (iii) revisar os critérios de registro de estabelecimento e de produtos com vista a dinamizar e agilizar esses procedimentos.

De 2012 até o ano de 2016, o documento passou por alterações pontuais, e em 2016, a administração do MAPA decidiu fazer mais uma revisão completa do Regulamento que desencadeou na assinatura do novo Decreto nº 9.013 em 29 de março de 2017. O RIISPOA passou, então, a ser compatibilizado com as legislações vigentes, como o Código de Defesa do

³¹ DOLABELLA, R. H. C. **Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA)**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2KrxV2w>>. Acesso em: nov. 2019.

Consumidor e o Decreto que institui o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA).

Pode-se dizer que o Decreto recebeu um estímulo extra após a crise na credibilidade da carne brasileira gerada pela deflagração da “Operação Carne Fraca”, realizada pela Polícia Federal Brasileira no mesmo mês de sua publicação. Um dos focos principais da norma foi o combate à fraude econômica³² com a redefinição das sanções e das penalidades para estabelecimentos infratores.

A Operação Carne Fraca é uma operação deflagrada pela Polícia Federal do Brasil, e teve início no dia 17 de março de 2017. Ela foi o estopim para o escândalo, onde apontou que as maiores empresas do ramo — JBS, dona das marcas Seara, Swift, Friboi e Vigor, e a BRF, dona da Sadia e Perdigão — são acusadas de adulterar a carne que vendiam no mercado interno e externo. No total o escândalo da carne adulterada no Brasil envolve mais de 30 empresas alimentícias do país, acusadas de comercializar carne estragada, mudar a data de vencimento, maquiar o aspecto e usar produtos químicos supostamente cancerígenos para buscar revenda de carne estragada, além de apontar agentes do governo acusados de liberar estas carnes. Segundo as investigações da Polícia Federal, empresas e fiscais do Ministério da Agricultura se beneficiaram do esquema que envolvia liberar a venda da carne imprópria para consumo³³.

Conforme já discutido neste trabalho, o antigo RIISPOA tratou todas as indústrias da mesma maneira, o que inviabilizou muitas vezes a legalização dos pequenos produtores devido ao elevado nível de cobrança. Este novo Regulamento, porém, trouxe em seu artigo 52 que as exigências referentes à estrutura física, às dependências e aos equipamentos dos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte de produtos de origem animal seriam disciplinadas em normas complementares específicas.

De volta à época anterior à publicação do novo RIISPOA, mas posterior ao começo de sua revisão, importante destacar a norma que acrescentou dispositivos à Lei de Política Agrícola (Lei nº 8.171/91) e expressou essa tentativa de flexibilização da inspeção industrial e sanitária e consideração dos estabelecimentos de menor porte.

O Decreto nº 7.216, de 17 de junho de 2010 incluiu o §9º ao artigo 2º com a previsão de que “o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária respeitará as especificidades

³² Cf. BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Novo regulamento da inspeção de produtos de origem animal prevê penas mais severas**. Brasília, 2017. Disponível em: < <https://bit.ly/379IK38>>. Acesso em: nov.2019.

³³ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Operação Carne Fraca. Relatório analítico de repercussão em mídia**. Brasília, 2018, 10 p. Disponível em: < <https://bit.ly/32Wt2F8>>. Acesso em: nov. 2019.

regionais de produtos e das diferentes escalas de produção, incluindo a agroindústria rural de pequeno porte”.

De acordo com o Estudo de Mercado realizado pelo Sebrae no ano de 2008³⁴, o mercado de queijos à época apresentava um grande número de pequenos e microlaticínios com atuação regional e fora do âmbito do Serviço de Inspeção Federal do Ministério da Agricultura – SIF. A produção sob inspeção desse era de aproximadamente 60% do total de queijos produzidos no Brasil. Considerando, então, que o mercado informal correspondia a 40% do total da produção, estimou-se que a produção informal tenha sido da ordem de 380 mil toneladas em 2006.

Depreende-se, portanto, que a legislação em voga até o ano de 2008 não foi capaz de atender às necessidades dos pequenos produtores, que se viram à margem do processo de formalização do comércio nacional, devido ao alto custo da padronização.

Em uma pesquisa de campo realizada por PERONDI; DENGGO e GAZOLLA, no ano de 2015 no Estado do Paraná, eles constataram os principais motivos da informalidade institucional dos mercados das agroindústrias familiares, quais sejam:

Os produtores já possuem fidelização e a confiança dos clientes; Comercialização é feita em cadeias curtas, sem a necessidade de comprovar a qualidade e a entrega dos alimentos por meio de documentos; Mercados já existentes e funcionais para comercialização mesmo estando em condições de informalidade; Obtenção de alimentos de qualidade, mesmo sem seguir a legislação; Alto custo dos equipamentos necessários para a formalização; Agroindústrias familiares trabalham com qualidade multidimensional e não com qualidade higiênico-sanitária; Incertezas sobre o futuro das agroindústrias e o processo sucessório na unidade doméstica e de produção; Baixa escala de produção em decorrência da pouca força de trabalho, baixa escolaridade e pouco acesso aos conhecimentos científicos; Dificuldade em elevar a escala de produção por conta do aumento de custos, exigências de padronização dos alimentos e sobrecarga de trabalho dos membros da família; Receio com endividamento das unidades de produção; Aumento do custo de produção e consequente aumento do preço dos alimentos comercializados; Necessidade de entrega regular e de não atender a demanda exigida.

Em uma toada, pois, de flexibilização para tentar reverter esse quadro de informalidade, o Decreto nº 8.471, de 22 de junho de 2015, definiu expressamente o estabelecimento agroindustrial de pequeno porte como aquele pertencente a agricultores familiares ou equivalentes e com área útil construída não superior a 250m²; e dispôs que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam editar normas específicas relativas às condições gerais de

³⁴ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Queijos nacionais**. [s.l.], 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2OnwKIW>>. Acesso em: nov. 2019.

instalações, equipamentos e práticas operacionais de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte.

Em junho de 2018, foi sancionada a Lei nº 13.680 que alterou a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para dispor sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal. Atenção para o texto da lei:

Art. 2º A Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10-A:

Art. 10-A. **É permitida a comercialização interestadual de produtos alimentícios produzidos de forma artesanal**, com características e métodos tradicionais ou regionais próprios, empregadas boas práticas agropecuárias e de fabricação, **desde que submetidos à fiscalização de órgãos de saúde pública dos Estados e do Distrito Federal.**

§ 1º O produto artesanal será identificado, em todo o território nacional, por **selo único com a indicação ARTE**, conforme regulamento. (Grifo da autora)
(...)

Com esta nova lei supracitada, portanto, a função de atestar a qualidade dos produtos antes da venda é retirada da instância federal. Anteriormente, conforme o que foi tratado até este momento, tinha-se que os produtos artesanais de origem animal, mesmo certificados pelo Estado de origem, só podiam ser comercializados dentro dos limites territoriais do Estado em que foram produzidos e certificados. A legislação anterior previa que os queijos, por exemplo, poderiam ser vendidos entre Estados desde que tivessem o selo do Serviço de Inspeção Federal (SIF), emitido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

A legalização das agroindústrias rurais de pequeno porte, que são uma forma dos agricultores familiares ingressarem no mercado através da transformação e do beneficiamento de matérias-primas de origem animal, depende não somente do entendimento do poder público das especificidades de sua existência quanto da contribuição direta para que o conhecimento e as ferramentas necessárias à formalidade de seus estabelecimentos e de seus produtos os alcancem. Não se exclui a importância e necessidade da fiscalização sanitária para garantir a saúde da população e sua segurança alimentar, contudo, a produção de Queijo Colonial, dentre outros produtos, estão sendo considerados dentro do modelo de grande escala. Dada as diferenças, o conjunto de regras e “boas práticas” impõe uma dimensão padronizada e não atentam às especificidades de cada produção³⁵.

³⁵ PAULI, Évilyn de Souza. **Produção e mercado do queijo colonial da região da grande Florianópolis: o caso do município de Angelina - SC.** 111 p. Dissertação - Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. p. 79.

O presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG), Roberto Simões, defendeu a novidade: “Atestada a qualidade e conformidade às normas sanitárias, os produtos serão comercializados livremente. É uma grande conquista, uma alforria aos nossos queijos (...)”³⁶.

Intentando regulamentar a Lei nº 13.680, o Decreto nº 9.918, de 18 de julho de 2019 foi formulado visando a “dar ao consumidor segurança de que o processo de produção é realizado de forma artesanal, que respeita características e métodos tradicionais ou regionais próprios, que atende às boas práticas agropecuárias e de fabricação e que tem segurança sanitária”³⁷.

Este Decreto definiu diversos termos como, por exemplo, o que são os produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal; quais são as boas práticas agropecuárias na produção e na fabricação artesanal; quais os requisitos que precisam estar presentes para a identificação de quais são os produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal, entre outros.

Determinou também a nova competência do MAPA como sendo a de estabelecer: i) as boas práticas agropecuárias na produção artesanal e na fabricação de produtos artesanais do leite e seus derivados; ii) os procedimentos de verificação da conformidade da concessão do selo ARTE; iii) fomentar a educação sanitária e a qualificação técnica em boas práticas agropecuárias na produção artesanal e na fabricação de produtos artesanais; iv) criar e gerir o Cadastro Nacional de Produtos Artesanais; v) auditar os produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal que tiveram o selo ARTE concedido pelos Estados e pelo Distrito Federal; vi) elaborar guias orientadores para promover a melhoria contínua dos sistemas produtivos.

Aos órgãos de agricultura dos Estados e do Distrito Federal, por sua vez, compete a concessão do Selo ARTE, além da fiscalização dos produtos com o selo e da elaboração de normativos que caracterizem e garantam a inocuidade do alimento artesanal.

Essas normas, portanto, permitiram o comércio interestadual para produtos artesanais de origem animal que possuem inspeção oficial (estadual ou municipal), sendo que anteriormente isto só era permitido para indústrias com SIF ou aderidas ao SISBI (inspeção federal). Assim sendo, para que o produtor seja beneficiado pelo selo ARTE, deverá

³⁶ CASTRO, Mariana Tôres de. **Segurança de alimentos artesanais e a nova lei nº 13.680/2018**. [s.l.], agosto de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Oegh3A>>. Acesso em: nov. 2019.

³⁷ BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Selo Artesanal está sendo regulamentado**. fev. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/357JaoG>>. Acesso em: nov. 2019.

preliminarmente se registrar no serviço de inspeção estadual, realizado pelo IMA, e cumprir as normas de boas práticas agropecuárias e boas práticas de fabricação artesanal.

A partir desse breve levantamento sobre as principais normas que regularam e ainda regulam a fabricação e comercialização dos queijos, percebe-se um grande avanço no sentido de compreender que a padronização uniforme para grandes fábricas e pequenos produtores não é a única e nem a melhor forma de se garantir a inocuidade do produto de origem animal. A evolução das normas culminou no respeito às especificidades regionais de produtos e das diferentes escalas de produção pelo SUASA, na comercialização interestadual dependente de fiscalização Estadual e não mais federal, o reconhecimento do produto artesanal, a definição de pequenos produtores, entre outras medidas de impulso para a agricultura familiar.

No ano de 2019, a Emater-MG, vinculada da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa), informou³⁸ que Minas Gerais produz 10 bilhões de litros de leite por ano. A principal bacia leiteira do Brasil produz 26,7% do total nacional. Desta quantia, 7,1 bilhões de litros são produzidos pela agricultura familiar, o que representa 68,91% da produção total no Estado.

Os números expressivos da agricultura familiar também aparecem no processamento de produtos lácteos (queijos artesanais, queijo minas frescal, muçarela, ricota, manteiga, doce de leite e requeijão). Minas possui 8.084 agroindústrias familiares individuais e 31 agroindústrias familiares coletivas, cuja produção totaliza 35 mil toneladas de derivados de leite produzidas por ano³⁹.

A produção de derivados de leite por agroindústria familiares é expressiva e deve ser protegida. O registro da agroindústria não pode continuar a ocorrer de forma excludente, a partir de exigências que não levam em conta nem os aspectos socioeconômicos e culturais, nem os aspectos de risco do produto.

A ver como se desenvolverá essa nova norma. O registro da queijaria se dará junto ao serviço de inspeção e seguirá normas de aspectos estruturais e físicos específicas de cada Estado ou Município. É preciso que os conceitos e avanços trazidos pelas normas federais, com o intento de flexibilizar os requisitos estruturais dos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte, sejam incorporadas pelos órgãos de agricultura Estaduais.

³⁸ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. **Agricultura familiar é protagonista na produção de leite e derivados em Minas.** [s.l.], 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OjB3Pb>>. Acesso em: nov. 2019.

³⁹ Ibid.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho foi possível ver a evolução da legislação que trata do leite e seus derivados, entre eles o queijo, e como que ela refletiu na (in)formalização das agroindústrias familiares a partir de exigências sanitárias, técnicas e estruturais que não levaram em conta a dimensão da pequena produção em prol da produção em massa de grandes indústrias.

Em um primeiro momento, definiu-se o queijo de leite cru, o processo de pasteurização e o de maturação. A discussão em torno do tempo de maturação foi estendida até as normas mais atuais com a manutenção do prazo de 60 dias, mas com a possibilidade de alteração a partir de estudos científicos capazes de provar a inocuidade do produto. Sabendo que esses resultados podem dispende custos elevados aos agricultores familiares ou deixá-los à deriva de investimentos nessa área, a maturação dos queijos artesanais de certas regiões ainda pode comprometer a sua comercialização fora dos limites regionais.

Na segunda parte, uma análise mais aprofundada das principais normas criadas para o trato sanitário dos produtos de origem animal foi realizada. Basicamente foi possível ver o processo de descentralização da fiscalização por parte da União para os Estados e Municípios, ademais, as normas mais recentes caminharam acertadamente ao prever que as fiscalizações sejam tratadas de modo diferente a depender da escala de produção do estabelecimento.

Ainda é cedo para concluir que a partir de agora os queijos artesanais conseguirão ultrapassar os seus limites territoriais e formalizarem o seu estabelecimento sob inspeção Estadual ou Municipal. A barreira do tempo de maturação ainda é um empecilho que deve ser superado, mas importante perceber que os caminhos estão menos rígidos e os produtos mais valorizados e reconhecidos pelo governo.

REFERÊNCIAS

- BATTAGLINI, Ana Paula.; FAGNANI, Rafael. Histórico da Inspeção Sanitária de Alimentos. In: SANTANA, Elsa Helena W. de.; FAGNANI, Rafael (Org.). **Legislação Brasileira de Leite e Derivados**. Londrina: UNOPAR, 2014.
- BOJANIC, Alan. **Agricultura familiar promove desenvolvimento rural sustentável e a Agenda 2030**. Disponível em: <<https://bit.ly/2r2TZde>> Acesso em: nov. 2019.
- BRAGA, Marco Aurélio Cezarino. **Produção artesanal e agroindústria: dilemas do desenvolvimento agrícola brasileiro**. 2018. 264 p. Tese - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- BRASIL. Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mar. 2017. Seção 1, p. 3.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Novo regulamento da inspeção de produtos de origem animal prevê penas mais severas**. Brasília, 2017
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Operação Carne Fraca. Relatório analítico de repercussão em mídia**. Brasília, 2018, 10 p.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria nº 146**, de 07 de março de 1996.
- BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Selo Artesanal está sendo regulamentado**. fev. 2019.
- CASTRO, Mariana Tôrres de. **Segurança de alimentos artesanais e a nova lei nº 13.680/2018**. [s.l.], agosto de 2018.
- CINTRÃO, Rosângela Pezza. **Segurança, qualidade e riscos: a regulação sanitária e os processos de (i)legalização dos queijos artesanais de leite cru em Minas Gerais**. 2016. 330 p. Tese - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- CRUZ, F., e MENASCHE, R. O debate em torno de queijos feitos de leite cru: entre aspectos normativos e a valorização da produção tradicional. **Vigilância Sanitária Em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, [s.l.], v.2, n.4, p. 34-42, nov./2014
- CZAR, A. S. **Os queijos de leite cru**. Tradução de Vania Hermann. [s.l.]: SertãoBras, 2012
- DOLABELLA, R. H. C. **Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA)**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2012.
- FACIN, Diego Viedo. Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal. **Informativo técnico**. [s.l.], nº 07. ano 02. 2011.
- KNOLL, L. P. Origins of the Regulation of Raw Milk Cheeses In the United States. **Harvard Library**, 2005.

MINAS GERAIS. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. **Processo de Registro. Modo de fazer queijo artesanal do Serro.** [s.d]

MINAS GERAIS. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **QUEIJO ARTESANAL DE MINAS** patrimônio cultural do Brasil. Belo Horizonte, 2006. 156 p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. **Agricultura familiar é protagonista na produção de leite e derivados em Minas.** [s.l.], 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Metodologia simplificada facilita a regularização dos produtores de Queijo Minas Artesanal.** [s.l.], fev. 2018.

PAULI, Évilyn de Souza. **Produção e mercado do queijo colonial da região da grande Florianópolis:** o caso do município de Angelina - SC. 111 p. Dissertação - Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

¹ PERONDI, M. A.; DENGGO, B. e GAZOLLA, M. Mercados das agroindústrias familiares de queijo artesanal do Sudoeste do Paraná. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, [s.l.], v. 24, n. 1. p. 246-269, jan/abr. 2019.

PERRY, Katia S. P. Queijos: aspectos químicos, bioquímicos e microbiológicos. **Quim. Nova**, v.27, n.2, p.293-300, jun. 2003.

PODESTÀ, Marcelo de. **O que são queijos artesanais de leite cru?** [s.l.], 2015.

ROZENFELD, S., org. **Fundamentos da Vigilância Sanitária.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Queijos nacionais.** [s.l.], 2008.

SILVA, Jonas Guimarães e. **Características físicas, físico-químicas e sensoriais do queijo Minas artesanal da Canastra.** 2007. 210 p. Dissertação – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2007.