A FISCALIZAÇÃO DA CARNE NO BRASIL: ESTUDO DE UMA POLÍTICA REGULATÓRIA*

LUÍS AURELIANO GAMA DE ANDRADE**

1. Introdução; 2. Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal; 3. A trajetória de fiscalização; 4. Exportar: o ponto de partida; 5. Consolida-se a política: o primeiro Rispoa; 6. Federalização da fiscalização: uma nova era? 7. Federalização da fiscalização: a segunda crise; 8. O Dipoa em ação.

1. *Introdução*

Por que uma agência pública obtém sucesso, enquanto outras parecem irremediavelmente condenadas ao fracasso? Por que a algumas é dado ter pessoal bem qualificado, organização e metas bem definidas, em contraste com legiões de outras maldotadas de recursos, de prestígio institucional duvidoso e pobremente concebidas?

Obviamente não cabe aqui a resposta tautológica do administrador público clássico, sempre ávido em imputar à estrutura, ao desenho das funções, à carência ou abundância de recursos, e a outros fatores de igual estirpe, as razões que levam ao sucesso ou insucesso. Tais "fatores", a qualidade e a quantidade com que comparecem em uma organização pública, é que devem ser explicados, e não o contrário.

De pouca valia é a explicação que faz do indivíduo a "chave" para o problema. Os talentosos tendem para as organizações que têm "futuro" e que lhes proporcionam possibilidade de ascensão profissional. Mudanças no potencial de uma organização levam-nos a abandonar o barco, antes que ele afunde. Dizer, portanto, que a agência *X* foi bem-sucedida porque era dirigida por *Y* é escamotear o problema. Nem sua variante política parece plausível: a organização *X* é dinâmica porque fulano, que está à testa dela, tem influência ou é afinado com os centros de poder.

* Este artigo foi apresentado à Reunião do Grupo Burocracia e Sociedade, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em 1981. É uma versão modificada do relatório da pesquisa *Perspectivas para uma política de proteção ao consumidor*, realizada em convênio entre a Fundação João Pinheiro e o Ipea.

O autor agradece a Sérgio Azevedo as valiosas informações sobre o episódio recente da federalização da inspeção, que gentilmente cedeu e foram incorporadas ao texto.

** Professor no Departamento de Ciência Política da UFMG e Técnico da Fundação João Pinheiro. (Endereço do autor: Fundação João Pinheiro — Av. João Pinheiro, 146/3.° andar — 30.000 — Belo Horizonte, MG.)

É, a meu ver, da ligação da agência e de seus *outputs* com outras políticas, com os públicos relevantes do sistema político e com o que é definido como problema na agenda decisória, que se pode esperar uma "pista" para resolver o problema.

Tais questões nos conduzem forçosamente ao âmago da atuação do Estado e do sistema político: que políticas são centrais? Por que e para quem? Que outras ficam de fora da agenda decisória e por quê? Como se articulam estas últimas, a que poderíamos chamar políticas periféricas, com as centrais, que integram o "caminho crítico" do processo de decisão? Que *trade-offs* entre políticas centrais e políticas periféricas são factíveis? Por quê?

O estudo do Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa) inscreve-se dentro deste quatro de indagações. Busca, a partir da reconstituição da política de fiscalização a ele ligada, compreender os determinantes de seu êxito e de seu fracasso.

2. *Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal*

Das agências com funções de fiscalização, o Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Dipoa, parece ser um caso à parte. Sobram-lhe atributos que suas congêneres dos ministérios da Saúde e da Agricultura revelam ter em minguadas porções: *esprit de corps,* saber técnico e científico, organização e relativa abundância de recursos humanos e financeiros.

Não que se possa dizer que é ele eficiente ou que tem atingido os objetivos que socialmente dele se espera. Há razões, que adiante se explicitarão, que levam a duvidar tenha o Dipoa logrado escapar à sina a que parecem estar irremediavelmente condenados os órgãos de fiscalização no país.

O contraste, entretanto, com as demais agências de inspeção é gritante. Enquanto, por exemplo, o Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia (SNFMF) conta com apenas dois funcionários para fiscalizar os 1.200 laboratórios que compõem a indústria farmacêutica do país, sem considerar as pequenas e numerosas fábricas de aparelhos e instrumentos, o Dipoa dispõe, para cada frigorífico, de equipe que, dependendo do volume de produção, pode chegar a 15 membros, dois deles obrigatoriamente veterinários, e o restante de nível médio. Enquanto o Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos dispõe de quadro de apenas 14 técnicos de nível universitário para levar a cabo as tarefas de análise para registro e licenciamento de drogas, medicamentos e alimentos, supervisão dos laboratórios credenciados, controle de produtos no mercado, além de pesquisa básica pertinente às suas funções e as que lhe são solicitadas pelo Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia, conta o Dipoa com 558 veterinários e 2.523 técnicos de nível médio.

O paralelo não deixa dúvidas quanto à posição de vantagem do Dipoa sobre as demais agências de fiscalização. A estas falta, não raro, "garra" para perseguir os objetivos que lhes são atribuídos. Tampouco dispõem, em grau desejável, de um "sentido de missão" traduzido em lealdade à instituição e necessário para evitar que membros seus caiam na tentação de compactuar com aqueles a quem deveriam controlar.

Tais qualidades, indispensáveis para a função de controle, são de árdua mensuração. Podem ser, entretanto, captadas do comportamento e atitudes dos membros da agência. Onde estão presentes, é de esperar que haja baixo *turn over,*

maior satisfação com o trabalho e um certo "complexo de superioridade" que pode levar a enfrentar problemas para os quais não se está ainda preparado. Quando ausentes, dão lugar a apatia, sentimento de nada poder e acomodação. A julgar por critérios impressionistas, não é este último o caso do Dipoa.

Seria ingênuo, entretanto, fazer do clima psicológico a razão de ser de eficiência de um órgão regulador. A causa pode estar, antes, na prioridade de sua ação para a política governamental. Órgãos fortes são os incumbidos de objetivos centrais para a política maior do Estado; fracos, os de metas periféricas. Resta, entretanto, saber se a promoção das primeiras leva sempre a ganhos para o consumidor. Não parece ser este o caso do Dipoa.

3. *A trajetória da fiscalização*

Com o Decreto n.º 1.606, de 29 de dezembro de 1906, que elevou à condição de Secretaria de Estado[1] os assuntos de agricultura, então tratados na 2.ª Seção da 3.ª Diretoria do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, são lançadas as bases sobre as quais se edificará, posteriormente, a ação do Estado na fiscalização dos alimentos de origem animal, através do Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa).

Das alíneas *c* e *d* do art. 2.º daquele decreto até a legislação que hoje rege o Dipoa, Lei n.º 5.760, de 3 de dezembro de 1971, e Lei n.º 6.275, de 1.º de dezembro de 1975,[2] numerosas foram as mudanças introduzidas, tais como reorganização administrativa, modificações de competência, fixação de novas áreas de atuação, mudanças de *status* institucional e outras de menor expressão. As alterações, conforme se poderá ver mais adiante, não lograram, contudo, eliminar, nem sequer reduzir, a deformação que tem caracterizado a ação do órgão ao longo de sua trajetória histórica, pendido para o comércio externo, em detrimento do abastecimento interno.

4. *Exportar: o ponto de partida*

Em exposição de motivos que encaminha o Decreto n.º 7.945, de 7 de abril de 1910, que estabelece as bases de concorrência para a instalação de matadouros modelos e entrepostos frigoríficos, o então Ministro Rocha Miranda deixa claro o vínculo entre a fiscalização sanitária e os objetivos de exportação: "a conquista imprescindível de novos mercados fora do país só será possível se remodelarmos o comércio dos gêneros alimentícios pela adoção imediata dos modernos processos de conservação pelo frio seco, dos gêneros facilmente alteráveis, pela instalação de matadouros-modelo nas zonas pastoris e pela regulamentação do serviço de inspeção e polícia sanitária (...)."

Tal orientação ganharia contorno e maior nitidez com o Decreto n.º 11.460, de 27 de janeiro de 1915, que reorganizava a Diretoria do Serviço de Veterinária e passava sua designação à Diretoria de Serviço de Indústria Pastoril.

[1] É criado o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio.

[2] A legislação que comanda o Dipoa hoje é mais numerosa, e em outra parte deste trabalho é apresentada com mais detalhes.

Com a nova legislação, predominam os objetivos de produção, em detrimento dos de consumo. No Serviço de Veterinária, ainda que difusamente, pois nele se mesclavam objetivos tão diversos quanto os de investigação científica de moléstias, vigilância sanitária dos portos e fronteiras e fiscalização sanitária dos rebanhos, privilegiavam-se estes dois últimos, a julgar pela estrutura do órgão.

Tal não se dá com seu sucessor, a começar pela nomenclatura que denota a definição dos problemas que a ele se referiam. Não se tratava mais de um serviço de veterinária, mas de um setor que se ocuparia de uma indústria, a pastoril.

No tocante aos objetivos, o contraste é ainda mais nítido. Enquanto o Serviço de Veterinária se concentrava nas áreas de defesa e fiscalização sanitárias e, marginalmente, na pesquisa aplicada, o Serviço de Indústria Pastoril abrangia a "organização de concursos e exposições pecuárias", "divulgação, entre os criadores, dos métodos zootécnicos mais aperfeiçoados e adaptáveis ao país", a "orientação e o estudo dos assuntos referentes à criação do gado e melhoramento das respectivas raças", e outras atividades que faziam dele, ao mesmo tempo, uma entidade de fomento, organização e promoção da pecuária, além das tradicionais de pesquisa, defesa e fiscalização sanitárias.

Lançadas as sementes, não tardariam a surgir os frutos da nova política. O país, que até 1914 não lograra penetrar o mercado externo, a partir de 1915 consegue colocar quantidades substanciais tanto de carne frigorificada quanto de banha (tabela 1). Somados, estes dois produtos igualam-se, praticamente, em valor, ao açúcar, item que desde os primeiros anos do século se vinha destacando na pauta de exportação, especialmente com o declínio do café.

Tabela 1

Exportação de produtos industriais — Brasil
1912-20

Anos	Quantidade			Valor (contos de réis)		
	Açúcar 1.000t	Carne frigorificada 1.000t	Banha 1.000t	Açúcar	Carne frigorificada	Banha
1912	4,8	—	0	839	—	0
1913	0,6	—	0	155	—	0
1914	11,3	0	0	2.127	0	0
1915	37,0	8,5	0	8.256	6.122	0
1916	40,9	33,7	0	20.851	28.193	0
1917	127,6	66,5	10,2	68.889	60.133	17.745
1918	106,6	60,5	13,3	94.565	60.755	26.161
1919	69,0	51,6	20,0	57.357	56.799	39.889
1920	80,3	60,9	11,2	83.764	53.614	22.459

Fonte: Villela, Annibal V. & Suzigan, Wilson. *Política do Governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945 — Ipea.* Série Monográfica n.° 10, p. 131, Tabela 4.
Obs.: *0* = cifra insignificante.

A disposição de exportar carnes, que dá origem, em 1910, à iniciativa de instalar frigoríficos-modelo e à inspeção sanitária e que se consolida em 1915 com a Diretoria de Serviço de Indústria Pastoril, era parte da estratégia para lidar com as incertezas que vinham desde o começo do século ameaçando o comércio externo brasileiro. Este fora, antes, duramente atingido com a libertação dos escravos e com a grande seca de 89, que reduziram a produção de gêneros alimentícios, provocaram onda altista de preços e obrigaram o recurso à importação.[3]

A dependência externa para o suprimento de gêneros, que continuaria a onerar as importações até 1915, e as primeiras crises do café, que levariam ao primeiro plano de valorização com o Acordo de Taubaté, alertaram para a necessidade de expandir as exportações e diversificá-las, para evitar os riscos da pauta fortemente concentrada.[4] O exemplo dos países do Prata, que tinham na carne o produto nobre de exportação, também parece ter concorrido para a adoção das medidas de 1910 e 1915.

A abertura do mercado externo viria, entretanto, por obra de conjuntura favorável criada pela I Grande Guerra. Os frigoríficos instalados entre 1910 e 1914 tiveram, porém, um papel decisivo.[5]

A sedução do mercado externo continuaria a ser a mola mestra das iniciativas no setor, mesmo quando menores eram suas perspectivas. Em 1921, quando declinavam as exportações, nova legislação, mais abrangente e mais cuidada, é introduzida com o Decreto n.º 14.711.

À diferença das anteriores, que previam tão-somente a inspeção de gado importado nos portos de entrada do país, o controle de doenças e a vigilância epidemiológica dos rebanhos, o novo diploma tornava compulsória a fiscalização de frigoríficos que se dedicavam ao comércio interestadual e internacional e dos estabelecimentos de leite e derivados.

O novo regulamento do Serviço de Indústria Pastoril cuidava de praticamente todos os aspectos ligados à pecuária. Suas atribuições, que abarcavam desde "análises e investigações biológicas das terras destinadas à cultura das plantas forrageiras", "estudos e experimentos relativos à influência da adubação, drenagem e irrigação sobre a composição das forragens", "medidas e providências relativas à melhoria do gado nacional", "aplicação, distribuição ou venda de vacinas", "registro de animais importados", até a "organização de projetos, planos e orçamentos de matadouros, entrepostos e quaisquer instalações frigoríficas, inclusive os meios de transporte de carnes e derivados", faziam do órgão, de fato, um dos centros da política pecuária.

Através da seção de carnes e da seção de leite, criadas pelo decreto, instituía-se complexa fiscalização. À primeira cabia "o exame do animal vivo" (inspeção

[3] Ver Villela Annibal V. & Suzigan, Wilson. *Política do Governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945 — Ipea.* p. 110-1. (Série Monográfica, n. 10.)

[4] Id. ibid. p. 69-71. Até 1939 oito produtos primários representavam 80% do valor da exportação. Quanto à importação de gêneros, merece destaque o fato de que em 1907 montavam a 13% do consumo aparente de todo o país. Ver, a propósito, nos autores citados, a tabela III.3, à página 113.

[5] Sobre os efeitos positivos e negativos da I Grande Guerra, ver Villela & Suzigan, op. cit. p. 146-50. Entre 1914 e 1920, as exportações de tecido, açúcar, carne e algodão experimentam grande incremento. De 2% do valor das exportações, em 1914, passam a 16% em 1918. Em 1920 caem para 10%.

ante-mortem), "inspeção de carcaça do animal abatido" (inspeção *post-mortem*), "inspeção de todas as carnes e derivados destinados ao consumo, após preparações especiais de conservação", "fiscalização rigorosa no acabamento, incluindo rotulagem ou designação comercial", "inspeção, do ponto de vista higiênico, dos estabelecimentos (fábricas), edifícios, instalações, acessórios, máquinas, aparelhos etc.", "inspeção dos processos de manipulação e preparação das matérias-primas e dos produtos" e "inspeção sanitária dos operários".

Quanto à segunda, a seção de leite, o regulamento era omisso. Poder-se-ia inferir que funções desempenhava apenas indiretamente, através das atribuições dos inspetores, veterinários e auxiliares pertencentes a ela.

A legislação aprovada significava, de um lado, avanço ao instituir a fiscalização sanitária e não só o controle dos rebanhos e ao incluir o leite e seus derivados entre os produtos inspecionáveis; de outro, quando restringia a ação fiscalizadora aos frigoríficos destinados ao comércio interestadual e internacional e quando não especificava os termos em que se deveria dar o controle do processamento do leite e seus subprodutos, revelava-se tímida e limitada.

A riqueza de detalhes com que tratava os aspectos de produção, as vantagens concedidas ao produtor sob a forma de assistência técnica, projetos, isenções e recursos financeiros, não deixa dúvidas quanto ao que se queria privilegiar.

A fiscalização sanitária, tão moderna que muitos de seus procedimentos conservam-se ainda hoje nos regulamentos do Dipoa, era de fato visada apenas por sua contribuição à meta de exportar. Revelador desta orientação é o fato já mencionado de não dispor a seção de leite de sistemática para dar cumprimento às suas funções.

O decreto constitui, porém, a primeira peça política de regulação para a pecuária. As legislações que o precederam consistiam de medidas por meio das quais o setor público suplementava ou complementava a iniciativa privada. Buscavam elas apoiar atividades que dificilmente se poderia esperar do produtor da época, tais como, pesquisa de forragens, desenvolvimento genético, melhoria de rebanhos, ou induzir outras que a União desejava ver realizadas como, por exemplo, a instalação de frigoríficos.

Com o Decreto n.º 14.711, a estas medidas de suporte e fomento da produção pecuária agregam-se outras de natureza regulatória. À seção de carnes competia estabelecer padrões tanto de qualidade do produto, para efeito de comercialização, quanto de processos de manipulação. Cabia-lhe a tarefa crítica de definir qual é a carne apta para consumo humano, as moléstias que a inutilizam para este fim, os procedimentos adequados para conduzir a fiscalização e os métodos de matança e manuseio que asseguram nível higiênico aceitável. Tais funções normativas inexistiam na legislação anterior.

A importância do Decreto n.º 14.711 não pode ser subestimada. Com ele encontra tradução institucional, através da seção de carnes, a orientação para o mercado externo, que desde 1906 vinha norteando a ação do Estado no setor. Não menos relevante será a interpretação operacional das novas funções regulatórias. A montagem do sistema de fiscalização, as normas de higiene e padrões de qualidade por ele fixadas permanecerão como modelos, vindo a ser alterados somente em 1952.

O abastecimento externo continuaria o alvo principal da fiscalização, imune tanto ao clima que levou à legislação dos crimes contra a economia popular, em 38, quanto aos esforços de racionamento durante a II Grande Guerra. As

modificações se restringiriam à designação e localização institucional da atividade. Assim, a seção de carnes e a de leite e derivados, independentes quando vinculadas ao Serviço de Indústria Pastoril, passam, com o Decreto n.º 29.979, de 8 de março de 1934, a constituir um órgão único, o Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sipoa), subordinado ao Departamento Nacional de Produção Animal (DNPA).

A única iniciativa, entre os anos de 20 a 50, que merece destaque, foi a criação da taxa de inspeção sanitária, através do Decreto-lei n.º 921, de 1.º de dezembro de 1938.

Partia-se de pressuposto de que, se a fiscalização "beneficia diretamente as empresas", a elas cabe, portanto, seu custeio. O não-recolhimento das importâncias devidas implicaria, conforme o art. 5.º do decreto-lei, a retirada da fiscalização, finalidade que só teria sentido para os exportadores, que precisavam do seu aval. Não, porém, para os demais estabelecimentos.

Não há evidências de que tenha sido este dispositivo acionado. Tampouco se dispõe de informações sobre quando começou a ser cobrada a taxa. Seus valores não foram, contudo, atualizados, aviltando-se, ao longo dos anos, com a inflação.

Tais fatos parecem indicar que não havia da parte do governo disposição ou condições de implementar a medida. O próprio decreto previa, além das sanções negativas, incentivos para os que viessem a cumpri-lo. Oito por cento dos recursos arrecadados deveriam ser distribuídos às empresas que "elaborando produtos de origem animal, mais se distinguirem no esmero de fabricação, aprimoramento da matéria-prima" ou as que "lançaram com êxito novos produtos de origem animal no comércio internacional".

5. *Consolida-se a política: o primeiro Rispoa*

A Lei n.º 1.283, de 18 de dezembro de 1950, viria dar feição nova à fiscalização dos produtos de origem animal. Por uma parte, consolidava a ação que a União vinha exercendo no tocante aos produtos destinados ao comércio interestadual e internacional. Por outra, instituía a opção da fiscalização pelos estados para a produção que se dirigisse ao consumo local ou estadual.

Tornavam-se sujeitos à fiscalização, além dos "animais destinados à matança, seus produtos e subprodutos e matérias-primas", o pescado, o mel e a cera de abelha. Novas frentes de inspeção se abriam com a inclusão de entrepostos, casas atacadistas, estabelecimentos varejistas, propriedades rurais, além dos estabelecimentos industriais. A lei previa distribuição de funções entre a União e os Estados, apenas segundo o destino do produto.

Sob três aspectos representava uma inovação. Primeiro, por incluir entre os produtos de origem animal de fiscalização obrigatória os não-comestíveis. Segundo, por estender a inspeção tanto para novos produtos quanto para novas frentes. Finalmente, por atribuir aos estados, através de órgãos das secretarias de Agricultura ou de Saúde, a fiscalização dos produtos destinados aos mercados locais ou estaduais. Continuava inalterado, entretanto, o sentido da política de fiscalização. O ponto de mira era ainda o mercado externo.

A regulamentação da Lei n.º 1.283, através do Decreto n.º 30.691, de 29 de março de 1952, é que constituiria o passo maior da nova legislação. Pela primeira vez, em quase 40 anos de fiscalização, codificavam-se, sistematicamente, normas,

padrões, procedimentos, e desenhava-se, de maneira precisa e clara, o aparato requerido para o cumprimento da inspeção.

O Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Rispoa), aprovado com o decreto, ampliava tanto as funções normativas e regulatórias do Dipoa, quanto as de controle.

Previa fiscalização, sujeita à divisão de trabalho entre União e estados, nas propriedades rurais, estabelecimentos de abate e processamento, usinas de leite e fábricas de laticínios, entrepostos para distribuição ou estabelecimentos de industrialização de pescado, estabelecimentos que produzem mel, e granjas e entrepostos distribuidores de ovos.

Cada um destes tipos de estabelecimento era rigorosamente definido, no Rispoa, fixando-se, paralelamente, as condições mínimas de higiene, as características das instalações, os métodos de operação permitidos e as regras para manipulação, manuseio e transporte de matérias-primas. Dos estabelecimentos destinados ao processamento de carnes, por exemplo, requeriam-se "pisos convenientemente impermeabilizados com material adequado", "paredes e separações revestidas (...) com azulejos brancos vitrificados", "forro de material adequado", "caixas, bandejas, gamelas, tabuleiros e quaisquer outros recipientes em aço inoxidável", "tanques de alvenaria, convenientemente revestidos de azulejos", "rouparia, vestiários, banheiros, privadas e demais dependências, isoladas e afastadas dos lugares onde são beneficiados os produtos destinados à alimentação humana", "pátios e ruas pavimentadas", "currais cobertos, banheiros, chuveiros, pedilúvios e demais instalações para recebimento, estacionamento e circulação de animais, convenientemente pavimentados ou impermeabilizados", "instalações de vapor e água em todas as dependências de manipulação e industrialização", entre outras exigências. Dos estabelecimentos de leite exigia-se distâncias de "fontes produtoras de mau cheiro", "ter as dependências orientadas de tal modo que os raios solares não prejudiquem os trabalhos de fabricação ou maturação dos produtos", "ter pé-direito mínimo de 3,50m nas dependências de trabalho", "dispor de aparelhagem industrial completa e adequada para a realização de trabalhos de beneficiamento e industrialização", entre outros.

Dos retiros leiteiros exigia-se "estábulo, preferentemente retangular", com pé-direito mínimo de 3m, "piso impermeável de cimento áspero, paralelepípedo, ou outro material aceitável com declive não inferior a 2%, "abastecimento de água potável, rede de esgotos e instalações para tratamento de resíduos orgânicos", "posto de refrigeração, a juízo do Dipoa, para resfriar o leite no mínimo a 10 graus centígrados" e "sala de ordenha" para produzir o leite tipo B. Dos postos de recebimento de leite, exigia-se "ter laboratórios para análises rápidas", "dependências para caldeira", "máquinas de produção a frio", "câmara frigorífica", "sala de expedição", e outros.

Tais condições, exigidas para o registro e funcionamento dos estabelecimentos que lidavam com produtos de origem animal, deixam dúvidas quanto à conveniência, o sentido e a estratégia da política de fiscalização. Como esperar de um setor que compreendia, em grande parte, matadouros municipais, pequenos frigoríficos pobremente equipados e com reduzida escala de produção, além de incontáveis estabelecimentos clandestinos, resposta às exigências instituídas com o novo regulamento? A perda de registro seria sanção suficientemente forte para levar os $n+1$ estabelecimentos de leite, de carne, de pescado, dispersos por todo o território nacional, a se equiparem para cumprir os novos dispositivos legais?

O contraste entre o rigor das exigências e a pobreza dos instrumentos para levar a cabo as mudanças buscadas com a nova legislação sugere, antes, que se visava a objetivo diverso. Ao excluir da alçada da fiscalização federal os estabelecimentos destinados ao consumo local e estadual deixava-se, de fato, de enfrentar o problema de assegurar qualidade e integridade aos produtos lançados no mercado interno. Afetos aos órgãos de inspeção estadual ou municipal, os estabelecimentos que dele se ocupavam ficavam virtualmente imunes a controle e se guiavam apenas por seus próprios critérios de higiene.

Sensíveis aos interesses do produtor pela maior proximidade, quando não ligados a ele diretamente por laços de interesse, os órgãos de fiscalização estadual ou municipal eram profundamente vulneráveis. O contrário parece ocorrer com a fiscalização federal onde o interesse público e o privado coincidem. Exportação era meta tanto dos produtores quanto da União, e a fiscalização o instrumento que a tornava viável.

A isto se soma o fato de que o setor exportador constituía-se de empresas de grande porte e de capital estrangeiro. Tal fato, sem dúvida, pesava para que não houvesse atritos de monta com o Dipoa, pois os custos de equipamentos e a operação nos moldes previstos pelo regulamento eram facilmente absorvíveis e mais do que recompensados com os ganhos alcançados com o comércio exterior. Além disso, eram necessários não apenas para cumprir as exigências brasileiras mas, e principalmente, as feitas pelos países importadores.

Optava-se, a crer nas intenções da letra da Lei n.º 1.283 e do Decreto n.º 30.691, que instituía o Rispoa, por tratamento de choque, que traria custos políticos inaceitáveis, tanto para a União quanto para os estados. A ausência de gradualismo na política, traduzido pela inexistência de metas menores, mas realistas, ou pela concessão de tempo para que os empresários do setor se preparassem para efetivar as mudanças, indica, antes, que se buscava criar uma solução *pro forma*. Não se poderia alegar que não se cuidava do consumidor brasileiro ou dos "pobres e oprimidos", no jargão da época. A legislação, rica, minuciosa e detalhada, estava ali como uma "vitrine", a demonstrar o contrário.

Quanto à fiscalização federal, não era ela afetada pelo rigor da legislação, antes o inverso. O estado e o grande empresariado de frios eram como que a "mão e a luva", solidários no objetivo de exportar. Evidência são as obrigações a que este último se comprometia para ter a fiscalização federal permanente. O título VI do Rispoa, que trata do assunto, ilustra bem o ponto. Eram os proprietários de estabelecimento obrigados "quando (...) em regime de inspeção permanente e está (o estabelecimento) afastado do perímetro urbano (...) a fornecer gratuitamente habitação adequada aos servidores ou condução, no caso de não haver meio de transporte público fácil e acessível"; aos empresários cumpria ainda "sempre que haja dificuldade, a juízo do Dipoa, para que o servidor encontre moradia adequada (...) fornecer a residência, cobrando aluguel de acordo com a lei"; a eles cabia também "fornecer gratuitamente alimentação ao pessoal da inspeção", "armários, mesas, arquivos, mapas, livros e outro material destinado à inspeção federal, para seu uso exclusivo", "instalações, aparelhos e reativos necessários, (...), para análises de matérias-primas ou produtos no laboratório do estabelecimento".

Tais "obrigações" criavam forçosamente uma dependência da fiscalização em relação ao empresário, com vantagens para este último. Aliados quanto ao comércio externo, encontravam-se, entretanto, em campos opostos, no comércio interestadual. Como esperar imparcialidade dos inspetores de carne, se teriam de

recorrer a quem deveriam controlar, para obter casa, alimentação, e até mesmo transporte? Como evitar "favores", pressão, ou corrupção, se a própria lei se encarregava de lançar um nos braços do outro? Que dizer, então, da fiscalização estadual ou municipal, mais pobre, deficiente e vulnerável?

Não menos danosa à independência da fiscalização de carnes era o fato de ser permanente. Convivendo diariamente, assentando-se à mesma mesa, compartindo dos mesmos meios de transporte, dificilmente se poderia esperar da equipe de inspeção que não viesse a desenvolver laços de camaradagem com membros do estabelecimento, fortes o bastante para fazer "vista grossa". Além disso, a própria ação do tempo conspira contra a inspeção permanente: como ter a atenção atraída para um azulejo quebrado, um piso solto, um operário sem luvas, ao cabo de alguns meses de contínua presença num mesmo lugar?

Mudanças posteriores iriam sedimentar ainda mais as ligações entre a fiscalização e o empresariado. Com o Decreto n.º 1.255, de 25 de junho de 1962, que alterava o Rispoa, o capítulo das "obrigações" é ainda mais ampliado, exigindo-se do estabelecimento, em regime de inspeção permanente e afastado do perímetro urbano, habitação *gratuita* para os membros da fiscalização, a juízo do Dipoa (art. 102).

O novo diploma legal modificava de maneira superficial o regulamento aprovado em 1952. Alterava artigos, acrescentando ou suprimindo parágrafos, melhorava definições e precisava exigências, deixando-o, entretanto, intacto em suas grandes linhas.

6. *Federalização da fiscalização: uma nova era?*

Em 50 anos de existência, dois momentos tinham caracterizado a política de fiscalização. O primeiro, de 1910 a 1921, é marcado pelo predomínio do fomento à produção com o estímulo à instalação dos primeiros frigoríficos. O segundo, de 21 a 62, tinha, na ação regulatória e na subordinação à meta de exportar, os traços principais.

Com a Lei n.º 5.760, de 3 de dezembro de 1971, estas tendências parecem infletir. Instituía-se a fiscalização federal para todos os tipos de estabelecimentos, fossem eles municipais, estaduais, ou destinados à produção para o comércio interestadual e internacional.

Reconhecia-se a deformação que presidira a fiscalização desde os primeiros dias. Os estados haviam permitido a proliferação de estabelecimentos industriais em total desacordo com a legislação vigente. A existência de dualidade de sistemas de inspeção tinha, por outro lado, gerado situação injusta para aqueles que se pautavam pelas normas do Dipoa, obrigados a investimentos mais caros, com custos de operação mais elevados.

Duas outras medidas a complementavam. Paralelamente aos instrumentos existentes, a Lei n.º 5.760 instituiu novas sanções administrativas que iam desde a simples advertência, até apreensão de matérias-primas, cancelamento de registro e intervenção. Por outra parte, criou, em lugar da antiga taxa de inspeção sanitária, o sistema de preços públicos para remunerar as atividades de fiscalização. A taxa não tinha tido os valores corrigidos pela inflação e representava receita irrisória, incapaz de prover o Dipoa com os recursos suplementares necessários para fazer face aos gastos com a inspeção.

A federalização da fiscalização, apoiada nestas medidas, parecia ter viabilidade. Nos anos seguintes, 72 e 73, lançou-se o Dipoa à intensa pesquisa nos estados para identificar e levantar os estabelecimentos a serem incorporados à sua fiscalização, dimensionar necessidades de pessoal e de recursos e estabelecer prioridades.

Optou-se por estratégia gradualista, privilegiando-se inicialmente as capitais e cidades mais populosas, particularmente aquelas onde já existiam estabelecimentos sob inspeção federal, cujas atividades vinham sendo prejudicadas pela atuação de matadouros e outros estabelecimentos industriais afins que não atendiam aos requisitos tecnológicos e higiênico-sanitários estabelecidos pela legislação.

Ainda no período 1972/73, o Dipoa passou a controlar todos os estabelecimentos industriais de abate de bovinos e suínos no Rio Grande do Sul e na cidade de Aracaju. Paralelamente, completavam-se os estudos preliminares nos estados de Santa Catarina, Paraná e Espírito Santo. No Rio de Janeiro iniciou-se o levantamento do setor pesqueiro.

Em 1974/75 a federalização receberia expressivo impulso. Expandiu-se o controle de bovinos e suínos no estado de Santa Catarina encerrando-se o ciclo da federalização para suínos, bovinos e aves no Paraná. Paralelamente, assumiu-se por completo o controle do abate de aves no Espírito Santo, enquanto tinham início os levantamentos preliminares em São Paulo. No Rio de Janeiro, no ex-Estado da Guanabara e no Rio Grande do Sul, tinham curso os estudos para o controle da área de pescado.

A euforia do Dipoa em acelerar a federalização, não apenas nos abatedores de bovinos, mas também de estender sua área de ação para atividades até então apenas periféricas, como a avicultura, teve como contrapartida uma oposição de pequenos e médios matadouros de bovinos e de importantes grupos e associações de abatedores de aves e coelhos de São Paulo e de outros estados do Sul do país.

Políticos foram mobilizados por estes grupos tentando conseguir da Presidência da República um substitutivo de lei que esvaziasse ou pelo menos paralisasse o processo de federalização.[6]

Para fortalecer esta posição veiculavam-se pela imprensa notícias que buscavam mostrar o descontentamento de importantes setores empresariais com a política em vigor. Políticos comprometidos com esta causa procuravam difundir que a derrota do governo nas eleições de 74 era devida, em parte, ao ressentimento dos pecuaristas descontentes com as normas de fiscalização em vigor, e profetizavam nova derrota em 1976 caso não fossem sanadas as "abusivas exigências" sanitárias e de controle do Dipoa.[7]

Os grandes empresários do setor, principalmente os vinculados à indústria de carne que, ao longo do tempo, por necessidade de exportação ou de operações interestaduais, vinham seguindo as normas do Dipoa, sentiram-se ameaçados pela nova legislação. Por que eles, que foram obrigados a investir em equipamentos e melhoria das instalações sanitárias e higiênicas e que tinham ao redor de 4% de seus abates condenados pela fiscalização deveriam colocar-se em desvantagem

[6] Entre os políticos mobilizados em 1975, todos da Arena, destacam-se Alcântara Bueno Machado, Altair Becker, Cantidio Sampaio e Cardoso de Almeida.

[7] *Jornal do Brasil*, 24 maio 1975.

frente ao pequeno e médio abatedouro que quase não tivera ônus de investimentos fixos e não sofria qualquer tipo de fiscalização?

Encorajados pelo Dipoa, dirigentes de 17 entidades empresariais ligadas à indústria de alimentação da região Centro-Sul solicitaram ao Ministério da Agricultura que intercedesse junto ao presidente da República para que este não sancionasse a lei que modificaria a inspeção federal.[8]

Em fins de 75, entretanto, o Dipoa experimentaria o primeiro revés. A Lei n.º 6.275, de 1.º de dezembro daquele ano, acrescentaria um parágrafo único ao art. 3.º da Lei n.º 5.760, explorando o "calcanhar-de-aquiles" da federalização. Na versão original desta última lei o art. 3.º previa a possibilidade de convênios para efeitos de inspeção: "O Poder Executivo poderá celebrar convênios com os estados, Distrito Federal e territórios para a execução dos serviços e atribuição de receita."

O parágrafo único incorporado pela Lei n.º 6.275 dava conseqüência prática a esta possibilidade: "Os convênios referidos neste artigo serão celebrados onde houver organismo próprio em condições de exercer a fiscalização, e terão por objetivo apenas as pequenas e médias empresas que não se dediquem ao comércio interestadual e internacional."

A medida era reflexo da grita que a ação do Dipoa vinha gerando. Acostumados a fazerem eles próprios suas regras, os estabelecimentos, antes sob a jurisdição dos estados, reclamavam dos rigores da nova fiscalização. A própria Lei n.º 6.275 encarregava-se, dando um passo atrás, de atender a tais pressões: "As interdições estabelecidas com base na Lei n.º 5.760, de 3 de dezembro de 1971, poderão ser suspensas mediante requerimento das empresas que se obriguem a ajustar-se às exigências constantes do regulamento a que se refere o artigo anterior."

Desacreditado pela nova lei, o programa de federalização é gradativamente desativado. Embora não legalmente, o Dipoa vê-se obrigado, por decisão política hierarquicamente superior, a negociar caso a caso, em cada estado, com o governador, o destino da fiscalização. Um documento interno eufemisticamente dá conta das novas dificuldades: "(...) a programação estabelecida vem sendo executada em ritmo compatível com as possibilidades da região trabalhada, com as conotações político-administrativas ocorrentes em cada unidade da federação. A mudança dos governos estaduais ocorrida nesse período e a nova orientação governamental em relação aos contatos com os senhores governadores e secretários da Agricultura retardou, em alguns aspectos, o desenvolvimento da prévia programação."

A "pá de cal" viria, entretanto, com o Decreto n.º 78.713, de 11 de novembro de 1976, que regulamentava a Lei n.º 6.275. Segundo ele, os estados que desejassem celebrar convênios com a União deveriam manter organismos próprios, com os seguintes requisitos:

"I. dispor de pessoal técnico de níveis superior e médio, laboratórios de controle microbiológico e físico-químico, e demais instalações e equipamentos, ne-

[8] *O Estado de São Paulo*, 26 nov. 1975.
O Globo, 28 nov. 1975.
Folha de São Paulo, 28 nov. 1975.

cessários à realização da inspeção dos produtos de origem animal, observadas a legislação federal básica e normas específicas pertinentes;

II. possuir médicos veterinários e auxiliares de inspeção em número adequado aos estabelecimentos a serem fiscalizados;

III. submeter a treinamento seu pessoal técnico, de nível médio e superior sob supervisão do Ministério da Agricultura;

IV. proceder ao registro dos estabelecimentos atualizando-o semestralmente e remetendo cópia ao Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa), do Ministério da Agricultura;

V. enviar, periodicamente, amostras dos produtos elaborados nos estabelecimentos sob seu controle para fins de análises nos laboratórios oficiais, de acordo com plano de amostragem a ser estabelecido pelo Dipoa, além dos dados estatísticos referentes ao abate, condenação, produção e outros que porventura venham a ser solicitados."

Poder-se-ia argüir que a solução dos convênios com os estados não comprometeria a qualidade da inspeção. Não eram estes obrigados a pautar-se pelas mesmas normas que regiam o Dipoa? Não tinham que contar com veterinários e auxiliares de nível médio, com equipamento adequado, com pessoal treinado pelo próprio Ministério da Agricultura? Não eram estes requisitos os mesmos que exigia o órgão federal de fiscalização?

Seguindo esta linha, poder-se-ia alegar que a federalização se interrompera, não por questões de ordem política, mas ao contrário, por considerações de ordem prática. A federalização exigiria máquina pesada, onisciente e onipresente. Por que correr os riscos de burocratização ineficiente, se resultados iguais poderiam ser alcançados com estrutura leve descentralizada, e a cargo dos estados?

Três conjuntos de razões parecem desautorizar esta interpretação. Primeiro, o passado ainda recente demonstrara a saciedade que os estados, seja porque lhes faltaram condições materiais, seja porque mais vulneráveis politicamente às pressões do produtor local, foram incapazes de promover a efetiva fiscalização dos estabelecimentos sob seu controle. Por que esperar desempenho diferente agora?

Segundo, se tinham os estados condições de levar a bom termo a inspeção, por que não passar para a sua jurisdição os estabelecimentos destinados ao comércio interestadual e internacional? Se o objetivo era descentralizar, por que o hibridismo da fórmula "estabelecimentos municipais e estaduais, inspeção dos estados, interestaduais e internacionais, fiscalização federal"? Mantendo sob seu domínio estes últimos, a União passava, de fato, recibo de sua desconfiança em relação aos estados. Tais estabelecimentos eram os que exportavam e se achavam também sujeitos à inspeção externa.

Finalmente, como não duvidar das razões acima, se o Decreto n.º 78.713 abria avenida larga e ampla para que não se cumprissem, na inspeção estadual, as normas e procedimentos da federal? Com efeito, o art. 4.º deste decreto rezava que "os estados, o Distrito Federal e os territórios, em caso de convênio, poderão expedir regulamentação própria não colidente com a federal, especificando condições higiênico-sanitárias, adequadas às peculiaridades regionais, a serem obedecidas pelos estabelecimentos sob sua inspeção".

As "peculiaridades regionais" de que tratava o decreto não eram certamente de caráter higiênico-sanitário, pois um coliforme é um coliforme no atrasado Nordeste ou na moderna Rio de Janeiro. Por trás da inspeção dos estados encon-

travam-se, na verdade, interesses poderosos, a ponto de fazer recuar a legislação baixada pelo governo em 1971.

Ameaçados pela fiscalização do Dipoa, estes interesses se voltariam para os estados, onde esperavam provavelmente encontrar guarida e benevolência. A orientação que dera rumos à fiscalização desde os princípios do século voltava a ser predominante. Ao mercado externo, a exigente e agressiva fiscalização federal; ao interno, a estadual, preocupada com as "peculiaridades" das condições higiênico-sanitárias da região.

O capítulo da federalização não estaria, contudo, definitivamente encerrado, conforme se verá mais adiante.

Ao longo dos cinco anos em que teve vigência, fez vir à tona novos interesses que se podem tornar decisivos para a sua sorte.

Por um lado, abriu a uma organização dinâmica a perspectiva de expandir seu "território" de ação; por outro, despertou em alguns estados o desejo de se libertar do ônus da inspeção, que carregavam desde 1952 e que continuaram a ter ainda provisoriamente, de 71 a 76. Para estes estados, manter um sistema de fiscalização próprio não parece tarefa atraente.

A continuar, entretanto, a possibilidade de inspeção estadual, forçosamente o grande prejudicado será o consumidor das áreas e regiões menos desenvolvidas. Estas, constituídas por estados financeiramente mais fracos, são também mais vulneráveis aos interesses dos empresários. Paradoxalmente, os grandes estados, os mais capacitados a empreendê-la, são os primeiros a recusá-la, obrigando a União, através do Dipoa, a assumir por inteiro o controle. Os pequenos, indo contra o que se poderia pressupor seu interesse são, paradoxalmente, os mais propensos a assumi-la.

A experiência serviu, porém, para revelar que, se houver decisão política, condições materiais existem para implementar a federalização da fiscalização. O Dipoa mostrou ter o dinamismo e a agressividade requeridas para levá-la a cabo.

7. *Federalização da fiscalização: a segunda crise*

Debilitado com a decisão que estancou a federalização da fiscalização de carnes o Dipoa se veria, nos anos seguintes, de novo envolvido pela turbulência política. A crise que culminou com a passagem da legislação que fazia dos estados os responsáveis pela inspeção dos produtos de origem animal consumidos localmente havia deixado seqüelas políticas importantes. As reclamações contra a interdição de estabelecimentos industriais e as alegações de suas repercussões nas eleições de 74 restringiram, na prática, a autonomia do órgão para punir. A partir de 76, o Dipoa estaria na mira das autoridades políticas e as interdições só eram possíveis se aprovadas expressamente pelo ministro. Novos fatos viriam agravar ainda mais o quadro.

O primeiro deles teve origem na reforma administrativa do Ministério da Agricultura. De órgão prestigioso, de reputação nacional e internacional, com vinculação direta ao ministro, passa o Dipoa à condição de organismo subordinado à recém-criada Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária (SNDA), de acordo com a Portaria n.º 241.[9]

[9] Conforme Portaria n.º 241, de 10 de março de 1978 (Ministério da Agricultura), o Dipoa passou a ser Subsecretaria de Inspeção do Produto Animal (Sipa).

Foi neste plano inclinado institucional que o Dipoa se viu às voltas com a segunda crise da federalização da fiscalização. No segundo bimestre de 78 é encaminhado ao Congresso Nacional o Anteprojeto de Lei n.º 20, que dispunha sobre a vigilância sanitária dos alimentos.

Era delegada às secretarias de saúde a responsabilidade da inspeção, cabendo ao Ministério da Agricultura apenas a autorização do financiamento das indústrias de alimentos. Além de ambíguo, o projeto desconhecia alguns dos instrumentos legais básicos como por exemplo, a Lei n.º 5.966, de 11 de dezembro de 1973, que instituiu o sistema nacional de metrologia, normalização e qualidade industrial e criou o Conmetro, fórum interministerial para a fixação de normas e padrões de qualidade de produtos industrializados.

"Pelo projeto constituir-se-ia o Ministério da Saúde em órgão onisciente capaz de, isoladamente, gerar normas e padrões de identidade e qualidade de alimentos dietéticos, embalagens, equipamentos, utensílios e outros materiais destinados a conter ou conservar alimentos e ainda, estabelecer normas e condições gerais de higiene a serem observadas nos locais onde se exerçam atividades ligadas à população, estocagem e comercialização de alimentos."[10]

Contra isso levantaram-se inúmeras vozes. O Sindicato da Indústria do Frio do Estado de São Paulo advertiu, em nota oficial e publicação em jornal, do caos que poderia advir do fim da federalização da inspeção. Lembrava mais uma vez que a medida fortaleceria a concorrência desleal dos frigoríficos livres de fiscalização, em detrimento de um cabedal de aperfeiçoamento técnico e científico que necessitou de décadas para ser formado; colocaria em perigo as exportações e afetaria irremediavelmente as empresas mais dinâmicas do ramo.

Aqui, como em 1975, são os industriais de ponta que se colocam junto ao Dipoa. Embora individualmente quase sempre reclamem dos rigores da fiscalização, enquanto grupo lhes interessa manter as "regras do jogo", como forma de garantir o mercado externo e dificultar o aparecimento de rivais no plano interno.

Os veterinários, através de sua entidade nacional, com apoio extensivo do corpo técnico do Dipoa, desencadearam intensa campanha publicitária, enviando telegramas ao presidente da República, ministros de Estado e parlamentares. Além disto, procuraram utilizar ao máximo a imprensa como forma de sensibilizar a opinião pública para os graves problemas de saúde pública que poderiam advir da aprovação daquela proposta jurídica.

Em virtude das críticas feitas através da imprensa contra o Projeto de Lei n.º 20, o diretor da Divisão de Leite e Derivados da Dipoa, José Pinto da Rocha, que acumulava o cargo de presidente da Sociedade Brasileira de Medicina Veterinária, é demitido. Esta ação resulta numa crise que culmina com o pedido de demissão de quatro diretores.[11]

Embora os motivos das demissões para a maioria dos observadores se ligassem claramente ao episódio do Projeto de Lei n.º 20, o secretário do SNDA tentou explicar o afastamento do diretor da Divisão de leite do Dipoa como "medida administrativa sem qualquer vinculação com a posição assumida pelo funcionário como presidente da Sociedade Brasileira de Medicina Veterinária".[12]

[10] *Correio Brasiliense,* 10 set. 1978.
[11] *Correio Brasiliense,* 21 set. 1978.
[12] *Gazeta Mercantil,* 19 set. 1978.

Vinte e quatro horas antes de o projeto entrar em discussão plenária na Câmara, é retirado por determinação do presidente da República.

Ainda que neste caso se tenha logrado uma vitória, com a retirada do projeto, o Dipoa pagou um preço bastante alto. Vários de seus técnicos de maior liderança foram afastados de postos de direção. Apesar de todos os percalços, entretanto, conseguiu-se mantes incólume o *espirit de corps* que caracteriza a instituição há vários anos.

8. *O Dipoa em ação*

Investido de funções normativas e de controle, o Dipoa constitui, a rigor, um sistema de fiscalização. Cabe-lhe, em virtude da primeira, ditar normas, procedimentos e regras, classificar e padronizar produtos. Da segunda, derivam as atribuições executivas de fiscalização, competindo-lhe zelar para que o Rispoa e outras normas e procedimentos que ele próprio institui sejam cumpridos pelos estabelecimentos. A interdependência das funções assegura-lhe vantagem comparativa em relação a órgãos congêneres, que têm só um ou outro papel.

As considerações que a seguir se fazem não têm pretensões de cobrir exaustivamente todas as atividades que o Dipoa desenvolve. Privilegiam-se as de inspeção, e, nestas, as ações ligadas à carne e ao leite. Quanto às funções normativas, serão tratadas apenas enquanto importem diretamente para a análise do controle.

8.1 Registrando estabelecimentos e produtos

Anterior à inspeção é o registro do estabelecimento, de mecânica simples e parcialmente descentralizada.

Inicia-se com pedido do interessado encaminhado, nos estados, ao Geipoa,[13] no qual se descrevem as características físicas do terreno, sua localização e a planta das instalações.

De posse destas informações, o Geipoa procede à inspeção técnica do terreno ou imóvel e prepara estudo preliminar do projeto técnico de construção. Atendidos os requisitos inscritos no Rispoa, quanto à distância de vias públicas, ventilação e luminosidade do prédio, altura dos tetos, instalação adequada segundo as especificações próprias, prepara-se um processo de habilitação que é encaminhado à divisão competente em Brasília, Dicar, para carnes, Dilei, para leite e subprodutos, e Dipes, para pescados.

Se o pedido se refere a estabelecimento em regime de produção, e aprovado na revisão do órgão central, é concedido um número, Serviço de Inspeção Federal (SIF), inscrito em livro próprio no Dipoa e que corresponde exclusivamente àquele estabelecimento.

Caso se trate de construção nova ou reforma, cabe ao Geipoa acompanhá-las, conferindo as especificações do projeto. Terminadas as obras e aprovadas inicialmente pelo Geipoa, o pedido segue a rotina anterior. É objeto de estudos em Brasília pela divisão correspondente e, se aprovado, recebe o SIF.

[13] Grupo Executivo de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Geipoa), órgão do Dipoa, a nível dos estados.

Cada produto, por seu turno, é objeto de registro próprio. O pedido de licença para fabricação é encaminhado pelo interessado, contendo as especificações e amostra. Observado o atendimento dos padrões próprios estabelecidos quanto a ingredientes, dosagens, corantes, aditivos e conservadores, é ele concedido.

8.2 Inspeção

Dos produtos de origem animal, a carne é o que requer maior atenção da fiscalização. É feita, ao contrário dos demais, por equipe permanente de veterinários e auxiliares e em mais de uma etapa.[14] Conforme se poderá ver mais adiante, entretanto, não é expressivo o controle de sua produção, a julgar pelo número de estabelecimentos registrados e em regime de inspeção federal.

Em duas etapas se desdobra a fiscalização: a primeira, com o animal ainda vivo, inspeção *ante-mortem*; a segunda, com o animal abatido, *post-mortem*.

A *ante-mortem*, exclusivamente conduzida por veterinários, é de simples execução. Compõe-se, a rigor, de exame visual, realizado em geral às primeiras horas da tarde, quando o gado a ser abatido já se acha reunido em lotes e contado nos currais.

Objetiva-se com o exame assegurar-se que os animais têm os certificados de vacina exigidos, especialmente contra a febre aftosa; levantar dados preliminares que poderão ser ulteriormente utilizados quando da inspeção *post-mortem*; verificar idade; controlar o abate de novilhas e conferir o número de animais, a raça, o peso e a categoria para fins de estudos zootécnicos ou econômicos.

O gado é observado em repouso, de plataforma elevada, pelo veterinário. Se este suspeitar das condições de sanidade, pode solicitar que sejam separados, em currais à parte, ficando seu abate adiado. Neste caso, serão individualmente identificados por uma etiqueta metálica, grampeada à orelha, e, se liberados, deverão ser abatidos em separado.

A *post-mortem*, ao contrário, é de execução complexa e consiste de "exame microscópico das seguintes partes e órgãos: conjunto cabeça-língua, superfícies interna e externa da carcaça, vísceras torácicas, abdominais e pélvicas".[15] Nos estabelecimentos destinados à exportação o exame é estendido às superfícies interdigital e periungueal. Em caráter facultativo, são examinadas as arcadas dentárias para fins de estudos especializados ou para levantamento etário do gado.

Realizado por equipe de veterinários e auxiliares, de tamanho que varia em consonância com o ritmo da produção, a inspeção *post-mortem* é localizada na sala de matança, em pontos chamados "linhas de inspeção".

Cada "linha" tem equipe própria e cuida apenas de um só órgão ou de um conjunto deles. Pode haver até nove linhas de inspeção, cobrindo todas as partes antes mencionadas. Em matadouros ou frigoríficos menores, com capacidade de abate de 80 reses por hora ou menos, o número de linhas fica entre seis e sete e a equipe tem seu número reduzido.

[14] Salvo em algumas poucas indústrias de grande porte, de leite, de laticínios, de pescado, ou outras para as quais converge a produção de intermediários. Neste caso, mantém-se, em caráter permanente, equipe de dois veterinários e sete auxiliares.

[15] *Inspeção de carnes, I, Bovinos.* MA, Dipoa, p. 75.

A inspeção é precedida de uma fase preparatória, executada por funcionários do estabelecimento. Nesta fase, separa-se a peça ou conjunto de peças da carcaça, segundo procedimentos padronizados; faz-se a limpeza e, em seguida, são elas passadas à linha correspondente, para o exame.

Minuciosa, compreensiva e contínua, a inspeção exige pessoal especializado e numeroso, variável conforme a velocidade de abate. Em frigoríficos ou matadouros de tipo 1, com média horária superior a 80 cabeças, é designado para as chamadas linhas regulares um total de 13 funcionários, dois deles obrigatoriamente veterinários, que se encarregarão do *ante-mortem*. Para os de tipo 2, velocidade média entre 50 e 80 reses, são destacados 10; e finalmente para os de tipo 3, com abate até um máximo de 50 bois por dia, nove funcionários. Estes números podem chegar a 15, 12 e nove membros, para estabelecimentos de tipo 1, 2 e 3, respectivamente, se às linhas regulares se acrescentam duas extras, uma que cuida dos pés, exclusivamente realizada em frigoríficos exportadores, e outra que trata da cronologia dentária.

As equipes são permanentes, com residência fixa nos estabelecimentos para os quais são destinadas. Sobre os efeitos da permanência, tratados em outra parte do trabalho, voltar-se-á à discussão nas conclusões.

8.2.1 A inspeção do leite

Não tão sofisticada, nem tão minuciosa, e envolvendo menos pessoal que a da carne, a inspeção do leite é levada a cabo em dois pontos distintos: nos retiros, onde é produzido, e nas usinas, onde é beneficiado e processado.

A inspeção tem caráter rotativo, salvo para algumas poucas indústrias de grande porte situadas junto aos grandes centros urbanos onde o Dipoa mantém equipe de nove funcionários, em tempo integral.

As normas para produção e fiscalização variam de acordo com o tipo do produto. Para o tipo B, leite com teor de gordura de 4%, demanda-se condições rigorosas, quer para o registro do estabelecimento, quer para os procedimentos que devem guiar a inspeção. Para o tipo C, o leite mais consumido, com 2% de teor de gordura, exigem-se requisitos simples, tanto para o credenciamento de estabelecimentos quanto para a fiscalização.

Para obter licença de produzir leite do tipo B, requer-se do estabelecimento: curral de espera, estábulo com especificações de altura, piso e paredes para as instalações e ordenha mecânica, com sala apropriada. Para o tipo C exige-se retiro afastado de "fontes produtoras de mau cheiro", com "piso impermeável" e "com cobertura de telhas comuns, amianto, zinco, alumínio ou similares".[16]

Não é distinto o quadro quanto às normas que regem a higiene da produção, exigentes para o tipo B, frouxas para o tipo C. Para a produção do primeiro, é obrigatório o controle do gado por veterinário responsável perante o Dipoa. A ele cabe:

"i) controle sistemático do combate aos ectoparasitos;
ii) controle sistemático de mamites pela prova do azul bromotimol ou outros indicados;

[16] *Norma para produção e controle do leite tipo C e/ou destinado à industrialização*, aprovada pela Portaria n. 5, de 10 de junho de 1976, Dipoa.

iii) controle rigoroso da realização das provas de brucelose e tuberculose, acompanhado de perto, e eliminação dos reagentes e marcação do gado reagente e vacinado."[17]

Quanto a este último controle, as normas são enfáticas e incisivas: as provas "são obrigatórias (...) e praticadas tantas vezes quanto necessárias, por médico-veterinário oficial ou particular". Em complemento, exige-se identificação do gado leiteiro "por fichas individuais com fotografias ou marcações".[18]

Em contraste, as normas para a produção do tipo C são lacônicas e ambíguas: "o gado leiteiro deve apresentar-se sadio, sob controle de ectoparasitos, mamites, tuberculose e outras doenças que venham comprometer o estado sanitário do leite."[19] Quem assegura a sanidade do rebanho, que provas são exigidas, e como devem ser conduzidas, são questões das quais não se cogita nas normas para o tipo C.

Na ausência de fiscalização contínua, de mentalidade industrial ou simplesmente de hábitos higiênicos da parte do produtor do leite comum, as diferenças de instalação e de rigor nas normas para produção assumem papel decisivo. São elas que na prática tornam distintos, em qualidade, condição sanitária, e inteireza, os tipos B e C, em teoria, diversas apenas quanto ao teor de gordura.

Repete a inspeção do leite a orientação da de carnes. Para o produto de preço elevado, de consumo restrito, produzido por empresário moderno, fiscalização rigorosa; para o de preço baixo, consumo amplo, e produzido por empresário tradicional, fiscalização frouxa. Onde mais dela se precisa, quer pela ineficácia dos incentivos econômicos, quer simplesmente pela ausência de cuidados sanitários adequados, menor é a sua ação.

O outro ponto em que se exerce a fiscalização do leite é o estabelecimento industrial.[20] Reproduzem-se, também aqui, as diferenças sensíveis nos padrões exigidos de um e de outro tipo, e na freqüência da inspeção.

Para o leite do tipo B realizam-se diariamente, por ocasião de sua chegada ao estabelecimento industrial, três testes. O de alizarol, para determinar acidez e resistência; o de conservadores, neutralizantes de acidez e reconstituintes de

17 *Normas para produção de leite tipo B,* aprovadas pela Portaria n. 28, de 15 de outubro de 1974, Dipoa.

18 *Normas para produção de leite tipo B.* Portaria n. 5, Dipoa.

19 *Normas para produção e controle do leite tipo C e/ou destinado à industrialização,* Portaria n. 28, Dipoa.

20 A nível do produtor, as normas tratam das condições de transporte, manuseio e da higiene dos empregados. O mesmo padrão se repete: mais exigências para o tipo B, menos para o tipo C. Assim, os prazos para entrega do leite em estabelecimentos industriais são mais dilatados para este último. Do tipo B se exige resfriamento, em alguns casos — e transporte exclusivamente feito em veículos apropriados. Ressalte-se, além disso, que enquanto do estabelecimento produtor tipo B se exige atestado de saúde dos empregados, do de tipo C apenas se sugerem cuidados higiênicos.

Basicamente os testes realizados são qualitativos. O de alizarol, por exemplo, consiste em misturar azul de metileno ao leite para induzir reação bacteriana, que ocasiona mudança de cor de azul para cinza. Quanto mais rápido se opera esta última transformação, mais contaminado está o leite. As diferenças entre os padrões de qualidade dos tipos B e C ficam claras quando se sabe que do primeiro se exige o mínimo de 3 horas e meia para que se torne cinza, enquanto que do leite tipo C se permite alteração com 2 horas e meia de experimento.

densidade, através de pesquisa de cloro, alcalino, formol, água oxigenada e cloretos, para medir a integridade do produto e apurar possíveis fraudes; e, finalmente, o teste de redutase, que mede qualitativamente a carga bacteriana do leite. Por amostra de produtor, e semanalmente, faz-se a contagem bacteriana em placa de agar padrão.

Para o de tipo C os testes são conduzidos sempre por amostra de produtor, duas vezes por mês, com exceção do de alizarol, que é diário. Não se faz contagem de bactérias. Por outro lado, os padrões requeridos para aprovação são menos rigorosos, não havendo especificações da quantidade de germes, de 500 mil por mililitro para o tipo B.

Do quadro esboçado despontam dúvidas. Por que dois padrões de condições sanitárias, duas normas de qualidade, duplo procedimento? Por que não igualar os padrões e equiparar as normas?

Tais questões põem a fiscalização na berlinda. Não se pode alegar dificuldades ou que é sempre preferível ter alguma a nenhuma. Não se desconhecem aqui os problemas que advêm das características do setor pecuário: o estágio de organização alcançado, o grau de tradicionalismo-modernidade e o tamanho dos empreendimentos. Tampouco se desconsideram as implicações que a fiscalização pode ter para o desenvolvimento, retardando-o ou criando restrições à expansão.

O saldo é, entretanto, negativo. As considerações que se seguem tornarão ainda mais claro o fato.

8.2.2 O raio da ação da fiscalização

Ângulo privilegiado para avaliar a fiscalização é o que diz respeito ao raio de ação. Quem está tendo produção sob controle? Como se distribui espacialmente e por categoria de estabelecimentos? A quantos beneficia? Quem são eles?

Em fins de 1976 achavam-se registrados e em regime de inspeção federal 1917 estabelecimentos, conforme se pode ver na tabela 2.

Tabela 2

Estabelecimentos registrados e sob inspeção federal por regiões, em 31.10.76

Estabelecimento	Regiões					Total
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Carne	6	27	328	161	21	543
Leite	6	30	892	72	73	1.073
Pesca	47	29	123	99	3	301
Total geral	59	86	1.343	332	97	1.917

Fonte: Dipoa-MA. Adaptado do Quadro demonstrativo dos estabelecimentos sob inspeção federal até 31.10.76.

Tal número pode ser considerado inexpressivo, ainda que não se conheça o total de estabelecimentos no país, o que permitiria avaliação rigorosa.[21] O julgamento pode ser expendido, entretanto, com base nos levantamentos feitos pelo Dipoa. Segundo estes, existiam, apenas em alguns poucos estados, 2.416 estabelecimentos de que não se tinha qualquer informação.[22]

Dois fatos merecem destaque no quadro em análise. Primeiro, o desequilíbrio regional da fiscalização, com o Sudeste abarcando 70% dos estabelecimentos registrados e sob inspeção federal. Segundo, a participação dos estabelecimentos de leite no conjunto total.

A rigor, não se pode fazer inferências quanto ao grau de proteção das populações. Para isto seria preciso conhecer o número total de estabelecimentos por estado, a proporção dos que estão sob fiscalização e os mercados cobertos por eles. *Grosso modo*, entretanto, o Norte, o Centro-Oeste e o Nordeste parecem ser as regiões menos protegidas, com as populações mais a descoberto. O Sudeste e o Sul surgem como as grandes beneficiadas.

Chama a atenção o contraste entre o Nordeste e o Centro-Oeste. Região muito mais populosa, a primeira tem, entretanto, número de estabelecimentos credenciados significativamente inferior ao desta última.

Outro aspecto a destacar é a distribuição das classes de estabelecimento por região. O Sudeste é onde se acham mais concentrados. Sobressaem, porém, os estabelecimentos de leite ali localizados, que respondem por perto de 88% do total do país. Este fato, ainda que sujeito às restrições de interpretação apontadas acima, sugere que são as regiões mais ricas e mais urbanizadas as que desproporcionalmente se beneficiam das vantagens da fiscalização.

Desagregando-se por estado fica ainda nítida a ação seletiva e concentrada da fiscalização. (Ver tabela 3.)

Quatro estados — Minas, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul — juntos reúnem mais de 70% de todos os estabelecimentos registrados e em regime de inspeção federal.

Dos estados do Nordeste, nenhum supera a marca de 20 estabelecimentos sob fiscalização, cifra modesta e de pouca expressão, bastando a comparação com o pequeno Espírito Santo, que tem quase o dobro.

Poder-se-ia argumentar que a fiscalização está onde está a produção, daí o porquê da concentração. Sem negar o caráter prescritivo envolvido na proposição, cabe estabelecer que é este o caso de que se trata aqui.

Duas condições interdependentes são requeridas para demonstrar o ponto em questão. Primeiro, que o Nordeste não produz ou, se produz, o volume é negligenciável. Segundo, que os quatro estados atendem por inteiro, ou quase por inteiro, às necessidades de carne e de leite daquela região.

Ests pressupostos parecem de árdua comprovação. A distância do Nordeste em relação às principais bacias leiteiras de Minas e São Paulo torna técnica e economicamente inviável o abastecimento de leite *in natura* daquela região por estes estados. Como explicar 30 estabelecimentos para nove estados e 30 milhões de habitantes a não ser por distorção do sistema de fiscalização?

21 O dado é desconhecido. Não se planeja censo especializado para obtê-lo, conforme se apurou junto à direção do Dipoa.

22 Dado constante de relatório interno, sem título, gentilmente cedido pelo Dipoa.

Tabela 3

Estabelecimentos sob inspeção federal por estado até 31.10.76

Regiões e estados da federação	Norte		Nordeste									Sudeste				Sul			Centro-Oeste		Total
Classificação	AM	PA	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	ES	RJ	SP	PR	SC	RS	MT	GO	
01 — Matadouro	—	3	—	—	—	—	—	1	—	1	—	10	—	8	7	4	—	10	1	10	55
02 — Matadouro-frigorífico	—	1	1	1	1	—	—	2	1	—	3	16	3	4	30	17	10	27	4	4	125
03 — Matadouro de aves e coelhos	—	1	—	—	1	—	—	1	—	—	1	6	4	6	48	6	2	8	—	—	84
04 — Fábrica de produtos suínos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	2	5	31	—	—	40
05 — Fábrica de conservas	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	—	9	—	13	59	4	3	2	—	—	92
06 — Entrepostos de carnes e derivados	—	—	—	1	—	—	—	1	—	—	—	1	—	6	20	—	2	5	—	—	36
07 — Fáb. prod. não-comestíveis	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	2	5	7	—	1	—	—	—	18
08 — Fábrica de prod. gordurosos	—	—	—	—	2	—	—	2	—	—	—	—	—	1	5	—	—	1	—	—	11
09 — Entreposto frigorífico	—	—	—	—	—	—	—	4	—	—	1	—	—	7	6	2	2	6	—	1	29
10 — Charqueadas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
11 — Entrepostos de ovos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	37	10	—	—	1	—	49
12 — Fáb. de cons. de ovos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	1	—	—	03
Subtotal	0	5	1	2	5	—	—	12	1	1	5	46	10	50	222	45	25	91	6	15	542

(Continua)

(Conclusão)

Regiões e estados da federação	Norte		Nordeste									Sudeste				Sul			Centro-Oeste		Total
Classificação	AM	PA	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	ES	RJ	SP	PR	SC	RS	MT	GO	
01 — Entreposto de pescado	9	8	1	1	9	6	3	4	—	—	3	—	4	23	30	4	26	10	2	1	144
02 — Fáb. de cons. de pescado	1	—	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	32	27	—	20	33	—	—	115
03 — Fáb. de prod. não-comestíveis	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	3	—	5	—	—	—	11
04 — Barco fábrica	—	29	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	31
Subtotal	10	37	2	1	9	7	3	4	—	—	3	—	4	58	61	5	51	43	2	1	301
01 — Fábrica de laticínios	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	6	367	6	12	72	12	4	8	6	31	525
02 — Usina de beneficiamento	1	2	1	2	4	2	2	3	1	1	4	83	10	39	59	13	3	20	1	18	269
03 — Posto de refrigeração	—	1	—	—	1	—	—	1	—	—	2	84	7	18	75	5	—	5	—	17	216
04 — Entreposto usina	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	4	4	—	—	—	—	—	009
05 — Posto de coagulação	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12	—	—	2	—	—	—	—	—	14
06 — Entreposto de laticínios	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	26	—	2	6	1	—	—	—	—	35
— Fáb. de coalho e coagulantes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	1	—	—	03
— Entr. de benf. p/coalho e coagulantes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	01
Subtotal	1	4	1	2	5	2	2	4	1	1	12	574	23	75	220	31	7	34	7	66	1.072
Total geral	11	46	4	5	19	9	5	20	2	2	20	620	37	183	503	81	83	168	15	82	1.915

Fonte: Dipoa-MA. Quadro demonstrativo dos estabelecimentos sob inspeção federal, existentes até 31.10.76.

Quanto à carne, embora não haja impedimento, há, entretanto, a restrição renda. Dificilmente o Nordeste poderia ser considerado mercado para parcela substancial da produção dos quatro estados. Paradoxalmente, um dos poucos produtos de origem animal exportados do Sudeste e Sul para o Nordeste, a carne de sol, além de preço mais elevado, onde maior é o consumo, não tem um só estabelecimento sob inspeção federal, como se pode ver na tabela 3.

A análise da distribuição espacial, da fiscalização, porém, encerra dificuldades que não podem ser ignoradas, sob pena de generalizações apressadas ou de duvidosa fundamentação.

Não se pode tomar o número de estabelecimentos, por estado ou região, como indicador perfeito do alcance da fiscalização na área. Qualificações se impõem para que se possa inferir que populações são beneficiadas. Dentre estas, a mais importante é o mercado atingido pelo estabelecimento.

Este pode orientar-se tanto para o consumo local, quanto para o abastecimento de áreas fora do estado ou mesmo do país. Parece ser o caso de Minas Gerais, razoavelmente aquinhoado de frigoríficos credenciados, porém abastecido em perto de 90% de carnes não controladas.

O argumento não invalida as conclusões sobre o Nordeste, pelas razões tanto técnicas quanto econômicas que levam a região a ficar fora da mira do comércio interestadual de carnes e de leite. Torna, contudo, ambíguo o grau de proteção das populações de outras áreas do país.

Em que pesem as dificuldades para determinar quem perde ou ganha, quem é atingido ou quem é excluído, não cabe dúvidas quanto ao alcance do sistema de inspeção. Do abate total, em 77,682% realizou-se sob a vigilância do Dipoa, conforme se pode ver na tabela 4.

Tabela 4

Bovinos: abate total e abate sob inspeção federal
(1.000 cabeças)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Abate total de bovinos	9.560	9.284	10.298	9.354	7.597	8.539	10.715	12.258
Inspeção	3.105	3.322	4.146	4.566	4.298	5.532	7.506	8.361

Fonte: Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, Brasil, Ministério da Agricultura — Ipea, Brasília. *Programa Nacional de Pecuária.* Belo Horizonte, 1979. v. 2, p. 332, quadro 2.103; p. 339, quadro 2.109.

Este fato vem ao encontro do argumento que se desenvolveu anteriormente. Mesmo onde este órgão é mais ativo, não quer dizer que tenha logrado atingir grau desejável de controle, salvo no Rio Grande do Sul, onde a federalização é completa.[23]

[23] Conforme informação da direção do Dipoa, em entrevista à equipe de trabalho.

Os dados revelam crescimento substancial no período 1970-77. Tal fato pode ser, em parte, explicado pela federalização, autorizada a partir de 71, mas que ganha momento somente em 72 e 73. Embora não se possa superestimar os efeitos da medida, restrita a uns poucos estados, de limitada duração e sujeita a contratempos políticos antes que viesse a ser interrompida, não cabe dúvidas de que surtiu efeitos.

8.2.3 Dipoa: o balanço da inspeção

Das considerações expedidas, ressaltam alguns pontos. Destes, o mais importante é que a fiscalização nunca foi empreendida pelos benefícios que dela decorreriam para a saúde da população do país, ainda que o argumento figurasse na retórica oficial da política.

A subordinação à meta de exportar pode ser captada, ao longo da trajetória histórica, da vinculação da agência de inspeção a órgãos de produção, da ênfase ao fomento, traduzida em objetivos tão diversos quanto estímulos para a implantação de frigoríficos-modelo e organização de concursos, da escolha dos estabelecimentos a controlar pela União, e de outros aspectos menores salientados no trabalho. Da ligação com a política de desenvolvimento a fiscalização tirou a força que permitiu ao Dipoa, hoje, organização, recursos e pessoal que o fazem atípico entre as agências de controle.

Poder-se-ia alegar, a favor da opção feita, que na esteira das exportações o mercado interno terminaria por ser finalmente atingido e beneficiado. Na ausência de recursos críticos, como pessoal treinado e de boa qualificação, *know-how* e dinheiro, com o território continental pontilhado de pequenos e esparsos estabelecimentos, a estratégia parecia ter razões sólidas à retaguarda. Começando pelos frigoríficos destinados ao abastecimento externo, poder-se-ia gradativamente acumular a experiência requerida para o saldo maior: o controle interno da produção quanto à qualidade sanitária.

Pecou o argumento por superestimar os efeitos da difusão. Não cabe dúvidas que, limitada ao mercado externo e circunscrita a estabelecimentos industriais de porte e dotados de tecnologia adiantada, a fiscalização fez aprendizado de valia, tornou-se atividade organizada e logrou atingir até mesmo um *esprit de corps*, qualidade rara, mas indispensável, para as finalidades a que se propõe. A lição, porém, não termina aí. É ilusório pensar que mecanismo de difusão de per si se encarregaria de irradiá-la para os estabelecimentos orientados para o abastecimento interno.

Fiscalizar requer, antes, que se defina o que é adequado ou não para o consumo, o que pode ser produzido e como; significa apreender, impugnar, e dar outro destino ao que não se acha conforme; envolve, em última instância, custos políticos com seus preços, em lugar do espontâneo efeito de "espraiamento".

A federalização representou episódio não menor para o argumento que se vem desenvolvendo aqui. Mostrou que não basta a agressividade de uma agência moderna e ávida de um território que lhe parece naturalmente seu. Demanda, antes, decisão política para fazer frente aos interesses que se lhe opõem.

Não se ignoram, de outra parte, as implicações de fiscalização rigorosa e ampla sobre a produção. Os mais duramente atingidos forçosamente seriam os pequenos e médios empreendimentos nacionais que se ocupavam e se ocupam ainda

do grosso do consumo interno. Não se pode, contudo, escolher a inação para defender tais interesses, por justos que sejam, após 50 anos de "gradualismo".

Por outra parte, quem são os pequenos e médios empresários que se quer proteger da fiscalização do Dipoa? O açougueiro do interior que abate gado no matadouro municipal e o negocia em estabelecimento de uma ou duas portas? A cooperativa de leite que resfria e processa alguns milhares de litros por dia? O fabricante de queijo das fazendas das cidades mineiras?

Sob a capa de pequeno e médio empresário encobrem-se interesses de espectro amplo e diverso.

Alegar as vantagens que a fiscalização acarretaria para os grandes do setor, para justificar a inação, tampouco parece coerente. Por que "taxar" a fiscalização com o encargo de proteger o pequeno do grande, ou preservar a empresa nacional, se isto pode ser mais vantajosamente alcançado com políticas de crédito, modernização, e capacitação de pessoal e outras. É duvidoso, por outro lado, que venha o microempresário a perder mercado para os grandes, pois que atua em faixa onde a escala é pequena e as possibilidades de armazenagem reduzidas, fatores pouco atraentes para investimentos de porte.

A consideração destes fatos nos leva à outra face da moeda. Neste meio século de fiscalização a voz do consumidor não se fez ouvir, a não ser em períodos curtos e descontínuos, e não teve repercussões sobre a política de fiscalização dos produtos de origem animal.

Seria enganoso, por outro lado, fazer vista grossa para os erros da fiscalização. Conforme se chamou a atenção, há procedimentos de eficiência discutível, como a inspeção permanente e fixa da carne, os critérios diferentes para o leite de tipo B e C, e outros. Tais pontos, entretanto, têm relevo menor, especialmente quando contrastados com o alcance da fiscalização. O remédio, entretanto, não é interno; requer decisão política.

Summary

Contrary to other federal agencies also dealing with the inspection of the different industrial sectors of the Brazilian economy, the situation of the National Department of Poultry, Meat and Milk Products Inspection (Dipoa) is singular.

A historical analysis of the federal policies concerning the sanitary control of the poultry, meat and milk industries indicates that the main goal of the regulatory policies was to guarantee high quality to the meat for export instead of protecting the Brazilian consumers.

Is is against this historical background that the differences of performance between Dipoa and other federal agencies in charge of quality control can be explained. As a matter of fact, Dipoa has attained a strategic position simply because it was an important instrument in achieving a main goal of the economic system: the export of industrialized meat products.

As a result of its success, Dipoa attempted to expand its functions to cover the sanitary control of all poultry, meat and milk production in the country. The second part of the paper deals with the federalization of the sanitary control of these sectors of the Brazilian industry and analyses the political aspects of this experiment.