



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

CAROLINA FILGUEIRAS FREUND

**SABERES ALIMENTARES TRADICIONAIS E MERCADOS POPULARES:
UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE ACERCA DA POLÍTICA
MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE
FORTALEZA NO MERCADO SÃO SEBASTIÃO**

**FORTALEZA
2022**

CAROLINA FILGUEIRAS FREUND

SABERES ALIMENTARES TRADICIONAIS E MERCADOS POPULARES:
UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE ACERCA DA POLÍTICA MUNICIPAL
DE FISCALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE FORTALEZA NO
MERCADO SÃO SEBASTIÃO

Dissertação submetida ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Danielle Maia Cruz

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F942s Freund, Carolina Filgueiras.

Saberes alimentares tradicionais e mercados populares : uma Avaliação em Profundidade acerca da Política Municipal de Fiscalização da Vigilância Sanitária de Fortaleza no Mercado São Sebastião / Carolina Filgueiras Freund. – 2023.
116 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Danielle Maia Cruz.

1. Avaliação. 2. Política de fiscalização. 3. Vigilância sanitária. 4. Saberes alimentares tradicionais. 5. Mercados populares. I. Título.

CDD 320.6

CAROLINA FILGUEIRAS FREUND

SABERES ALIMENTARES TRADICIONAIS E MERCADOS POPULARES:
UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE ACERCA DA POLÍTICA MUNICIPAL
DE FISCALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE FORTALEZA NO
MERCADO SÃO SEBASTIÃO.

Dissertação submetida ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 12/12/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Danielle Maia Cruz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Marta Alves da Silva
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

Prof. Dr. Marcio de Souza Porto
Universidade Estadual do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Em meio aos desafios de conciliar a construção dessa pesquisa com outras responsabilidades, pude contar com o apoio de pessoas que foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

Sou imensamente grata a Deus, por todas as minhas realizações já conquistadas, por ser minha fonte de força e de esperança; e por ser fonte onde busco consolo e conformação quando necessário.

Sou grata à minha família, principalmente aos meus filhos, que por mais que requeiram atenção, tempo disponível e abdições variadas, são a minha felicidade diária, o motivo da minha vontade de me tornar, cada vez mais, um ser humano melhor em todos os aspectos e por me fazerem ter grandes sonhos.

Gratidão ao Damião, meu esposo, por nunca duvidar da minha capacidade, por sempre me apoiar nos desafios do meu crescimento pessoal, intelectual e profissionalmente.

Agradeço aos amigos que compreenderam minhas ausências e que celebram comigo essa realização.

Sou também grata à UFC pelo valor intangível do aprendizado que foi construído em nós, por meio deste curso de mestrado.

Gratidão à professora Danielle Maria Cruz, não só por suas imprescindíveis orientações, mas por ser alguém que me ajudou a conquistar um olhar mais observador e cauteloso em relação à vida.

Por fim, agradeço a todos os sujeitos participantes dessa pesquisa, que voluntariamente se disponibilizaram a compartilhar suas experiências e percepções, enriquecendo grandemente esse estudo.

“Que seu remédiao seja seu alimento,
e que seu alimento seja seu remédiao.”

Hipócrates

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo avaliar a Política Municipal de Fiscalização da Vigilância Sanitária de Fortaleza, executada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS). A pesquisa tem como campo empírico o Mercado São Sebastião, que se tornou expressivo centro de distribuição de alimentos, além de ter um significativo valor histórico e cultural para a capital cearense. O estudo analisa as tensões em torno da referida política, dadas as exigências sanitárias que confrontam os saberes tradicionais dos permissionários em relação ao preparo e à disposição dos produtos alimentícios vendidos no mercado. Logo, a discussão teórica se dá em torno de identidades culturais, saberes alimentares e avaliação de políticas públicas. A pesquisa fundamenta-se na abordagem da Avaliação em Profundidade que tem, basicamente, quatro grandes eixos de análise: conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa; e análise de contexto de formulação dos mesmos (RODRIGUES, 2008). A respeito da metodologia, a natureza do estudo é qualitativo, com análise de documentos oficiais, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. Compreendemos que a avaliação de política pública não aponta para uma conclusão definitiva, ou para uma solução, mas para o entendimento das subjetividades ao seu redor. Dessa forma, a exposição dos dados levantados no decorrer da pesquisa nos permitiu concluir que não basta apenas a fiscalização se preocupar em cumprir estritamente as disposições previstas nas legislações, é necessário que a gestão e a questão cultural dos mercados públicos consigam se alinhar a fim de que a população seja beneficiada pelos dois aspectos, o higiênico sanitário e o cultural.

Palavras-chave: avaliação; política de fiscalização; vigilância sanitária; saberes alimentares tradicionais; mercados populares.

ABSTRACT

This dissertation aims to evaluate the Municipal Health Surveillance Inspection Policy of Fortaleza, implemented by the Fortaleza Inspection Agency (AGEFIS). The research has as its empirical field the São Sebastião Market, which has become an expressive food distribution center, in addition to having a significant historical and cultural value for the capital of Ceará. The study analyzes the tension around that policy, data such as sanitary requirements that confront the traditional knowledge of permit holders in relation to the preparation and disposal of food products sold on the market. Therefore, the theoretical discussion takes place around cultural identities, food knowledge and evaluation of public policies. The research is based on the In-Depth Assessment approach, which basically has four major axes of analysis: policy and/or program content, contemplating its formulation, conceptual bases and internal validation; institutional trajectory; temporal and territorial spectrum encompassed by the policy or program and analysis of the context of their formulation (RODRIGUES, 2008). Regarding the methodology, the nature of the study is qualitative, with analysis of official documents, bibliographical research and semi-structured interviews. We understand that the evaluation of public policy does not point to a definitive conclusion, or to a solution, but to the understanding of the subjectivities around it. In this way, the exposition of the data collected during the research allowed us to conclude that it is not enough for inspection to be concerned with complying with the provisions set forth in the legislation, it is necessary that the management and cultural issue of public markets are able to be fulfilled so that the population benefits from two aspects, sanitary hygiene and culture.

Keywords: evaluation; inspection policy; health surveillance; traditional food knowledge; popular markets.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Fluxograma de alimentos regulamentados pelo MAPA.....	65
Figura 2 –	Fluxograma de alimentos regulamentados pela ANVISA.....	66
Figura 3 –	O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e suas interfaces.....	67
Figura 4 –	As atuais regionais na divisão territorial de Fortaleza.....	79
Quadro 1 –	Eixos analíticos da Avaliação em Profundidade.....	25
Quadro 2 –	Comparativo entre a perspectiva de Avaliação Técnico-gerencial e a Avaliação em Profundidade.....	26
Quadro 3 –	Documentos utilizados na análise.....	28
Quadro 4 –	Função exercida pelos entrevistados	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de Serviços Públicos de Saneamento Ambiental
ADAGRI	Agência de Defesa Agropecuária do Ceará
AFIM	Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza
AGEFIS	Agência de Fiscalização de Fortaleza
ALMEC	Associação dos Lojistas do Mercado Central
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BPF	Boas Práticas de Fabricação
CFO	Coordenadoria de Fiscalização de Obras
CEVISA	Célula de Vigilância Sanitária
DTA	Doenças Transmitidas por Alimentos
EMLURB	Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização
ETUFOR	Empresa de Transporte Urbano em Fortaleza
GEREFI	Gerência de Fiscalização
GT VISA	Grupo Temático Vigilância Sanitária
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
OMS	Organização Mundial de Saúde
POP	Procedimento Operacional Padrão
PROCON	Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada
SCDH	Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos do Consumidor
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura
SEUMA	Secretaria de Urbanização e Meio Ambiente
SIE	Sistema de Inspeção Estadual
SIF	Sistema de Inspeção Federal
SIM	Sistema de Inspeção Municipal
VISA	Vigilância Sanitária
WHO/FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	DESENHO METODOLÓGICO DA AVALIAÇÃO.....	21
2.1	Políticas públicas em cena: análise e avaliação.....	21
2.2	Bases teórico-metodológicas da Avaliação em Profundidade.....	25
3	MERCADOS POPULARES, SABERES TRADICIONAIS ALIMENTARES E IDENTIDADES CULTURAIS.....	32
3.1	Mercados populares.....	32
3.2	Saberes alimentares tradicionais e identidade cultural.....	42
3.3	O Mercado São Sebastião e as questões sanitárias.....	49
3.4	Doenças Transmitidas por Alimentos.....	57
4	A POLÍTICA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA E A AGEFIS.....	62
4.1	A Vigilância Sanitária no Brasil.....	62
4.2	A interferencia do setor industrial e da globalização na Política de Vigilância Sanitária.....	71
4.3	A AGEFIS e a nova fiscalização da Vigilância Sanitária no Mercado São Sebastião.....	74
4.3.1	<i>Sentidos e significados da Política de Fiscalização Sanitária no Mercado São Sebastião: a visão institucional e a de permissionários e clientes.....</i>	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
	REFERÊNCIAS.....	105
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA (GESTOR).....	112
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA (FISCAIS).....	113
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA (PERMISSIONÁRIOS/CLIENTES).....	114
	ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....	115

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa possui como tema saberes alimentares tradicionais, mercados populares e avaliação de Políticas de Fiscalização Sanitária. O objetivo do estudo é avaliar a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária do município de Fortaleza, focando nas tensões entre o poder público e os permissionários do mais tradicional mercado popular da cidade, o Mercado São Sebastião.

A Política da Vigilância Sanitária é executada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS); foi criada na gestão do prefeito Roberto Cláudio, a partir da Lei Complementar nº 190, de 22 de dezembro de 2014; constitui órgão da Administração Indireta Municipal, vinculada ao Gabinete do Prefeito e tem como propósito implementar a política de fiscalização urbana municipal, em consonância com a política governamental.

Dentre as inúmeras atribuições da AGEFIS relacionadas ao controle urbano do Município de Fortaleza, está a de Vigilância Sanitária (VISA), que, devido à importância e complexidade do seu campo de atuação, necessita de equipes multidisciplinares¹ capazes de avaliar estruturas e processos de prevenção e ameaças à saúde.

A AGEFIS tem como finalidade implementar a política de fiscalização urbana municipal, em consonância com a política governamental e em estrita obediência a legislação aplicável de produtos e serviços de natureza diversa: alimentos, medicamentos, restaurantes, bares, escolas, instituições de longa permanência, consultórios, clínicas, farmácias, entre outros. A área de alimentos é fiscalizada por nutricionistas e veterinários em locais onde há comércio de produtos alimentícios, como lojas, restaurantes, supermercados, açougues, mercados e feiras livres. O intuito é que os estabelecimentos comerciais cumpram as orientações da política sanitária.

Como servidora da AGEFIS, admitida na qualidade de veterinária em um concurso público de 2010, para o cargo de fiscal municipal de Fortaleza na área da vigilância sanitária, venho, desde então, tendo vivências diárias na execução da política municipal de fiscalização, em áreas diversificadas da cidade. Esse ofício despertou em mim inquietações em torno da operacionalização da Política Pública

¹ As equipes multidisciplinares são integradas por diferentes categoriais profissionais da área da saúde, como veterinários, nutricionistas, enfermeiros, químicos, odontólogos e farmacêuticos.

de Fiscalização Sanitária que foram cruciais na construção do presente objeto de pesquisa.

Conforme Carvalho (2004), utilizando as contribuições de Bachelard (1996), o mundo nos provoca, o que nos gera um desejo de conhecer, compreender, explicar e nomear aquilo que nos instiga. Dessa forma, apropriamo-nos dessa realidade em nosso pensamento e buscamos explicá-la à luz do nosso olhar. Assim, acabamos imprimindo, diante da tentativa de explicarmos essa realidade, a nossa marca na construção do conhecimento a partir de um saber particular que carregamos dentro de nós. Portanto, há parte de nós no conhecimento que produzimos.

Carvalho (2004) afirma que esse desejo de conhecer torna-se condição necessária para viver no mundo, em uma eterna relação que nos provoca o desejo por conhecer o que nos inquieta, e essa busca possibilita o exercício das dimensões da razão e da imaginação da mente humana. Foi movida por essas inquietações em compreender aquilo que me rodeia que direcionei meu olhar para a política cotidianamente operacionalizada por mim, na AGEFIS.

Porém, como diz Velho (1978), na obra “Observando o Familiar”, estar familiarizado não significa conhecer todos os pontos de vista dos envolvidos; não significa que conhecemos todas as regras da interação praticadas naquele local aparentemente conhecido por nossa rotina; no meu caso, rotina de trabalho no local.

O estudo desenvolvido pelo pesquisador pode estar comprometido exatamente devido ao conhecimento relacionado a uma visão específica daquela rotina, onde pode ter alguns hábitos, estereótipos e conceitos criados na sua história de vida. Assim, como explica Velho (1978, p. 126),

[...] o que sempre vemos e encontramos, pode ser familiar mas não é necessariamente conhecido. No entanto, estamos sempre pressupondo familiaridades e exotismos como fontes de conhecimento ou desconhecimento, respectivamente.

Diante disso, preocupei-me na hora de realizar uma análise do que me era considerado familiar, pois busco um resultado imparcial, uma vez que, mesmo analisando de dados que me pareçam óbvios, como pesquisadora não devo classificar e julgar de forma quase instintiva, influenciada por conceitos prefixados. Ao contrário, devo observar os dois lados do conflito, sem buscar por uma solução ou uma verdade absoluta e sim extrair um entendimento mais sensível e profundo

das relações estabelecidas entre os atores e o local de estudo. Posto isso, reafirmamos que

[...] sendo o pesquisador membro da sociedade, coloca-se, inevitavelmente, a questão de seu lugar e de suas possibilidades de relativizá-lo ou transcendê-lo e poder pôr-se no lugar do outro... Existe o dissenso em vários níveis, a possibilidade do conflito é permanente e a realidade está sempre sendo negociada entre atores que apresentam interesses divergentes. (VELHO, 1978, p. 127)

Dentre os inúmeros espaços de fiscalização obrigatória, estão os mercados populares. Do ponto de vista do poder público, os mercados representam um dos desafios do serviço de vigilância sanitária, pois confrontam as normas das legislações sanitárias. Vários aspectos são elencados pela gestão pública e os desafios pontuados são: os hábitos próprios dos permissionários em relação à manipulação e disposição dos alimentos expostos e a venda em temperatura ambiente e sem proteção contra pragas e sujidades.

Outro desafio é a comercialização de produtos com características organolépticas², ou seja, que possam garantir a segurança alimentar, evitando agravar a ocorrência de doenças de origem alimentar. Portanto, para o poder público existe a necessidade de fiscalização sanitária e a realização de políticas públicas de saúde nesses ambientes.

Com a criação da AGEFIS, foi iniciada, de forma programada, a fiscalização realizada pela vigilância sanitária nos mercados populares de Fortaleza, tendo como base o Código da Cidade, definido pela Lei complementar nº 270 de 02 de Agosto de 2019. Essa Lei traz uma série de adequações na legislação do Município, ajustando as normas jurídicas às transformações da cidade ao longo dos anos, com a proposta de simplificar e desburocratizar os procedimentos determinados pelo Código de Obras e Posturas, definido pela Lei nº 5.530/1981.

A observância de lei e decretos federais, estaduais e municipais, portarias e resoluções da Diretoria Colegiada também ocorre conforme o Manual de Boas Práticas de Fabricação (BPF), o qual a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) define e descreve o trabalho executado no estabelecimento e a forma

² Características organolépticas de um alimento refletem as qualidades perceptíveis através de um ou mais órgãos sensoriais. Aspecto, cor, forma, aroma, sabor, consistência e características ligadas a ele (fluidez, viscosidade, friabilidade) são apenas algumas das características organolépticas mais importantes e bem conhecidas.

correta de fazê-lo. Essas determinações seguem os critérios exigidos pela vigilância sanitária e têm o objetivo de orientar e implementar técnicas de produção, armazenamento, conservação e comercialização de produtos de origem animal, além de também promover o controle sanitário de ambientes, processos, insumos e tecnologias aplicadas e realizar orientações para capacitação dos profissionais envolvidos.

Outro aspecto em relação ao Procedimento Operacional Padrão (POP) consiste em um documento organizacional que traduz o planejamento do trabalho a ser executado. É uma descrição detalhada de todas as medidas necessárias para a realização de uma tarefa. De acordo com a legislação, a fiscalização da vigilância sanitária tem como propósito garantir o controle de qualidade e a segurança no consumo de alimentos comercializados nos mercados, como leite, queijo, ovos, pescado e carne.

Os mercados são estabelecimentos de interesse sanitário por exercerem a comercialização e manipulação de produtos de origem animal e de gêneros alimentícios, em geral. Nessa pesquisa, buscamos observar a relação, a aplicação e os resultados da legislação sanitária com os mercados públicos, especificamente o Mercado São Sebastião, que, desde o seu surgimento, sempre se constituiu como espaços de trocas de produtos e de abastecimento de gêneros alimentícios de diferentes sociedades. Um dos principais fatores para seu desenvolvimento foi a existência do chamado *excedente de produção*, que foi definido por Clesp (2004, p.120), como o “fruto do desenvolvimento das forças produtivas, que levou ao sistema de trocas”.

Os mercados oferecem ao público não somente a característica de comércio variado e diversificado de produtos, mas também a promoção de socializações a partir da tradição em torno de hábitos alimentares e da comercialização de alimentos, mesmo quando os produtos são considerados inadequados pela legislação sanitária. Esses costumes relacionados aos mercados se perpetuam com o passar dos anos.

Dentre as principais pesquisas, aquelas que se destacam por sua relevância acadêmica ao tratar sobre as relações econômicas e de sociabilidade que são estabelecidas nos mercados populares e, que, por sua vez, interferem nas ações da vigilância sanitária, elencamos o estudo do historiador Fernand Braudel (1996). Na obra desse autor, intitulada “O Jogo das Trocas”, observamos o caráter

extremamente explicativo sobre as questões das trocas econômicas contextualizando-as na história. O sistema de trocas gera não somente questões de foro econômico, mas também age como um grande mecanismo que trouxe ao mundo comercial grandes mudanças e inovações, sendo a gênese do capitalismo.

Braudel (1996) nos convida a olhar para a importância de entendermos de forma mais esclarecedora as relações socioeconômicas no cotidiano do mercado. Assim, o autor estuda o assunto, a partir de um olhar interdisciplinar a respeito das relações dos sujeitos participantes do cotidiano dos mercados, não apenas em situações de compra e venda de produtos, mas também quando essas situações encontram-se associadas à produção de sentimentos de identidade coletiva em seus frequentadores.

Nesse contexto, para uma maior compressão da Política de Fiscalização Sanitária de Fortaleza nos mercados públicos, especificamente no Mercado São Sebastião, é imprescindível citar o primeiro Código de Posturas de 1835. Esse Código, elaborado com base na Lei Imperial de 1828, é herança das posturas lusitanas incorporadas à legislação brasileira desde o período Imperial, quando as vilas e cidades brasileiras experimentaram um crescimento que veio acompanhado de problemas e da necessidade de disciplinar o espaço e a sociedade urbana.

Surgindo dessa forma, a Lei de 1º de outubro de 1828 que regulamentou as funções e os ordenamentos das câmaras municipais (ROSSI; WEBER, 2015) e trouxe em seus artigos a preocupação com o alinhamento, as edificações, o comércio e a saúde através de cuidados com a higiene e a moral da população. A partir dessa legislação, as vilas e as cidades do país receberam um direcionamento único que funcionou como um modelo para a elaboração das suas próprias posturas a partir das matérias abordadas com leis mais adaptadas à nova realidade.

Inicia-se assim o processo de fiscalização da organização social e urbana, na qual suas posturas policiais determinavam o comportamento da população e ordenavam o espaço da cidade, de acordo com as especificidades locais, alinhados aos valores de modernização em vigor. A partir desse primeiro Código, todos os demais seguiram a mesma lógica de organização socioespacial e foram se adaptando a cada nova realidade e evoluindo conforme as necessidades que se apresentavam com o passar dos anos, contribuindo para a ordenação, o disciplinamento e a salubridade da cidade.

A saúde, então, foi, desde o início do século XIX, colocada como objeto de preocupação do poder público. No entanto, a forma de buscar soluções para encarar os perigos que ameaçavam a salubridade da capital (enfermidades, práticas insalubres, epidemias) partia de uma “apreensão empírica da problemática” (JUCÁ NETO, 1992, p. 58), observada nas práticas cotidianas da população.

Essas práticas podiam ser entendidas como costumes e hábitos vivenciados pela população e que, muitas vezes, eram considerados insalubres. Algumas ainda fazem parte do cotidiano atual dos mercados públicos, mesmo não sendo permitidos pela legislação sanitária; daí a dificuldade de aplicação de normas que vão de encontro às características extremamente enraizadas na vida da população que frequenta os mercados públicos.

É fácil compreendermos como as práticas insalubres estavam arraigados na população de Fortaleza, que apresentava traços e ações eminentemente rurais, ou seja, criavam porcos soltos na cidade, tomavam banho nus nos corpos hídricos, despejavam seus dejetos e lixo em lugares inadequados. Tanto o aspecto físico como o comportamento social dos habitantes, em ambas as realidades, durante o século XIX, eram marcados traços rurais (JUCÁ NETO, 1992).

Em alguns artigos do Código de Postura de 1835 já aparece um certo cuidado de higiene e insalubridade em relação aos produtos de origem animal, como destacados nos artigos a seguir: o artigo 24 traz um alerta para a proibição da venda de carne seca ao povo sem o aval do inspetor, pois ele é quem examinava o estado e a qualidade da carne. Por medidas de higiene também, o Código fixou que os que trabalhassem no mercado seriam os responsáveis por mantê-lo limpo, segundo determinava o Artigo 39; e proibiu salgarem o produto nas dependências do espaço, conforme definiu o artigo 40. (FORTALEZA, 1988).

Dessa forma, os Códigos de Postura emergem como importantes instrumentos legais que evoluíram influenciados pelo desenvolvimento da vida social e da vida jurídico-administrativas locais, regulamentando toda uma realidade cotidiana da cidade, desde edificações, comércio, indústria, alinhamento do passeio público, higiene e saúde pública, com caráter normativo e punitivo, viabilizando o processo e o projeto de modernização dos espaços e a instauração dos princípios higienistas. Souza (2002, p. 52) afirma que os Códigos de Postura “eram espécies legais que mantêm maior contato com a vida cotidiana”.

Os Códigos de Postura, tal qual o atual Código da Cidade, são frutos e reflexos das oscilações políticas, econômicas e da dinâmica urbana da cidade, assim como também são geradores de conflitos e resistências entre os administradores das cidades e uma parcela da população, situação tomada como objeto de discussão nessa dissertação em torno da relação entre os comerciantes e a fiscalização da vigilância sanitária no Mercado São Sebastião.

Na cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará, localiza-se o Mercado São Sebastião, que, além de ser o maior centro de distribuição de alimentos³ do estado, carrega um grande valor histórico e cultural da capital cearense. O comércio variado e diversificado de produtos faz do espaço um território de conhecimentos culturais e de socialização da comunidade que frequenta o mercado. Nesses espaços, desenvolvem-se aspectos culturais e heranças ancestrais que vão desde a gastronomia, os hábitos alimentares, as receitas de credices e simpatias, até a comercialização de uma diversidade de produtos e alimentos.

Outro aspecto importante sobre o Mercado São Sebastião é o econômico, pois centenas de pessoas e famílias sobrevivem do comércio que ali acontece. Atualmente, o prédio abriga 400 boxes ocupando uma área de 22.538 m², onde se pode encontrar produtos artesanais e ainda uma gama de produtos alimentares típicos do estado do Ceará. Enfatizamos ainda o caráter turístico, pois, de acordo com o Diário do Nordeste, o citado mercado tem uma média de circulação de 57 mil pessoas por semana, sendo em grande parte oriundas de outras cidades, em busca de experiências típicas de Fortaleza (VIANA, 2019).

Porém, assim como em outros mercados populares, no São Sebastião, os alimentos são dispostos à comercialização de uma forma própria, comum no local, geralmente *in natura*⁴ e dificilmente sob refrigeração; expostos a vetores e pragas, o que provoca tensões entre esses costumes e as regras sanitárias de segurança alimentar.

Essa realidade vem trazendo conflitos entre a Política de Fiscalização Sanitária e os comerciantes. Se, por um lado, o poder público exige medidas fiscalizatórias de segurança sanitária e alimentar e entende que mercados populares

³Centro de distribuição de alimentos, característica atribuída aos mercados pelo volume de produtos ofertados e comercializados no varejo e atacado para centros comerciais menores.

⁴A expressão *in natura* é uma locução latina que significa "na natureza, da mesma natureza". É utilizada para descrever os alimentos de origem vegetal ou animal que são consumidos em seu estado natural.

apresentam várias inconformidades; por outro lado, os permissionários dos mercados populares põem em questão uma interferência em suas práticas tradicionais de preparo e exposição dos alimentos, conforme venho observando a partir de minhas atividades como fiscal.

Cada permissionário, pessoa física ou jurídica de direito privado, recebe do Estado a incumbência da execução de determinados serviços públicos, por meio de termos de permissão, atos e contratos administrativos. Assim, a prefeitura faculta ao particular a utilização privativa do bem público e ele assume as normas presentes no termo.

Dado o cenário apresentado, a implementação da Política de Fiscalização Sanitária coloca em cena uma problemática central que encaminha aqui uma pergunta inicial da pesquisa: de que forma o fator cultural provoca tensões na implementação e execução da Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária no Mercado São Sebastião?

Pretendemos, assim, como objetivo geral, avaliar a Política Municipal de Fiscalização da Vigilância Sanitária da AGEFIS, buscando compreender em que medida as tensões entre poder público e permissionários afetam a execução da política e os saberes populares tradicionais em relação às práticas rotineiras desses comerciantes e demais atores envolvidos. A partir disso, questionamos: como permissionários e clientes entendem e respondem a essa política? Quais os conflitos surgidos a partir desses antagonismos entre as exigências sanitárias legais e a lógica cultural da comunidade e dos comerciantes, em relação às formas de negociação e disposição dos produtos?

Como objetivos específicos, destacamos:

1. Compreender o contexto social, histórico e político que fundamenta a implementação da fiscalização no mercado;
2. Verificar as bases conceituais e ordinárias que sustentam a política e se essas são coerentes com os objetivos formulados;
3. Apreender as percepções dos permissionários do Mercado São Sebastião e fiscais sanitários sobre a operacionalização da política;
4. Investigar a trajetória da política e seu espectro temporal e territorial.

Os objetivos citados anteriormente estão diretamente articulados à abordagem avaliativa escolhida: a Avaliação em Profundidade, que toma

basicamente quatro grandes eixos de análise: conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa; e análise de contexto de formulação dos mesmos (RODRIGUES, 2008).

As primeiras condições para a realização de uma Avaliação em Profundidade, como exposto em Rodrigues (2008), foram de que a mesma conseguisse ser ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que exigiria uma abordagem multi e interdisciplinar. Assim, a avaliação extensa e ampla indica que não poderá se restringir a um olhar focado apenas na averiguação do cumprimento das metas propostas pela política e seus resultados, ou nos itens priorizados por um programa, bem como tão somente no atendimento às suas diretrizes.

Em seus estudos sobre fenômenos sociais, Melucci (2005, p. 09) chega à conclusão de que “os modos de fazer são inseparáveis dos objetos de sua reflexão”, ou seja, as escolhas metodológicas estão intimamente ligadas aos fenômenos que investiga, sendo, portando, não apenas um apanhado de técnicas e procedimentos, mas também fruto de uma reflexão epistemológica. Essa postura considera os sujeitos, incluindo o pesquisador, como produtores ativos de ações e de significados.

Nesse contexto, o processo de pesquisa da presente dissertação tenta compreender a política a partir das problematizações geradas com a sua aplicação, levantando indagações de como se faz, por que se faz e para quem se faz a política. Assim, essa avaliação de política pública não caminha para uma conclusão definitiva, nem mesmo para uma solução, mas para o entendimento das subjetividades ao seu redor, utilizando diferentes métodos e técnicas de pesquisa.

Portanto, a pesquisa qualitativa será o centro de orientação na construção da avaliação, pois não há uma hipótese definida e o objetivo é explorar o comportamento dos sujeitos envolvidos. Assim, do ponto de vista metodológico, será realizada pesquisa bibliográfica e de documentos, como os registros oficiais da administração pública, bem como o arcabouço legal que contempla a fiscalização da vigilância sanitária no município de Fortaleza.

Uma técnica crucial para a coleta dos dados será a entrevista. O intuito é obter ampla compreensão dos pontos de vista, sentidos e significados que a política detém para os sujeitos envolvidos no planejamento, implementação e gestão da AGEFIS. Dessa maneira, são interlocutores dessa pesquisa os funcionários que

executam a política, os fiscais da vigilância sanitária, especialmente acerca dos critérios e flexibilidade a serem seguidos e a sua forma de execução, assim como também são entrevistados os permissionários, comerciantes e funcionários que sobrevivem das vendas no Mercado São Sebastião e a população que frequenta e usufrui do comércio no local, seguindo suas concepções. Assim, por meio de relatos e de ações dos sujeitos, buscamos sentidos para chegarmos a uma compreensão que vai além do descrito e analisado (MINAYO, 1996). Assim, a entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Por meio dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais.

As entrevistas captadas são instrumentos de grande contribuição ao estudo, por isso, um dos mecanismos para validar esses dados, de acordo com os padrões éticos desta pesquisa, será a autorização dos entrevistados, mediante a assinatura do Termo de Livre e Esclarecimento e a submissão do projeto para a realização deste estudo ao Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal do Ceará (UFC), para a utilização dessas informações fornecidas por esses servidores públicos.

Os dados qualitativos serão tratados com base na Análise de Conteúdo, na modalidade temática (BARDIN, 2011). Essa técnica corresponde a um conjunto de estratégias que possibilitam a análise de diversos tipos de comunicação, com o objetivo de obter um maior conhecimento sobre o assunto em pauta dentro de um contexto mais específico. É por meio da análise de conteúdo que podemos caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos apresentados, indo além do que está sendo verbalizado pelos atores da pesquisa (MINAYO, 1996).

A fim de avaliar a Política de Fiscalização Sanitária, esse estudo tomou como campo de pesquisa o Mercado São Sebastião, por ser um tradicional mercado de Fortaleza, por abastecer grande parte da população e ser um patrimônio cultural. Além disso, devido à pesquisadora atuar como fiscal sanitária nesse local, é possível ter uma aproximação maior com o objeto de estudo, observando a ocorrência de tensões para a execução da política no referido local.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, sendo o primeiro a Introdução. A divisão de tópicos viabiliza um entendimento maior da pesquisa, diante da problemática discutida, a partir do olhar de uma servidora pública atuante no dia a dia da fiscalização da vigilância sanitária.

O capítulo dois apresenta o percurso metodológico dessa pesquisa. Será feita uma consideração sobre o processo de avaliação, tomando como parâmetro a Avaliação em Profundidade, uma vez que essa metodologia de avaliação serviu como inspiração para a construção dessa pesquisa.

No capítulo três, realizamos uma discussão a respeito do que são mercados populares, como funcionam esses espaços de trocas econômicas e, ao mesmo tempo, produtores de identidades culturais. Procuramos, nesse capítulo, discutir que há saberes tradicionais que operam há décadas com lógicas próprias e, ao mesmo tempo, há políticas fiscalizatórias que visam institucionalizar essas práticas tradicionais a partir de normas e regulamentos, pelo viés da vigilância sanitária. Por fim, no campo de pesquisa, o Mercado São Sebastião é apresentado, constituindo um grande distribuidor de alimentos e de tradição cultural para a comunidade que o frequenta.

No capítulo quatro, serão retratados conceitos e um resgate histórico da vigilância sanitária no Brasil e, mais especificamente, no município de Fortaleza, apresentando o contexto político de fiscalização dessa cidade, além da efetivação da AGEFIS e das mudanças no modelo de fiscalização sob o olhar dos fiscais, com intenção de construir a trajetória institucional da política.

2 DESENHO METODOLÓGICO DA AVALIAÇÃO

2.1 Políticas públicas em cena: análise e avaliação

Na observação de Silva e Silva (2005, p. 90), a política pública consiste em “uma forma de regulação ou intervenção na sociedade”. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade.

A política pública voltada à vigilância sanitária é a parcela do poder de polícia do Estado destinada à proteção e promoção da saúde, que tem como principal finalidade impedir que a saúde humana seja exposta a riscos ou, em última instância, combater as causas dos efeitos nocivos que lhe forem gerados, em razão de alguma distorção sanitária, na produção e na circulação de bens, ou na prestação de serviços de interesse à saúde.

Inclusive, o poder público tem responsabilidade na prestação de contas de suas ações para com a sociedade. Assim, é garantido o direito dos cidadãos às informações da Administração Pública e o dever de prestá-las (BRASIL, 1988). Portanto, as políticas públicas precisam ser avaliadas com a finalidade de acompanhar e dar transparência às ações das instituições públicas que as executam.

Nessa conjuntura, a avaliação de políticas públicas possui um significativo lugar na agenda político-econômica. Segundo Rodrigues (2008, p. 09), as políticas públicas “[...] constituem-se na definição da agenda político-econômica e das prioridades no dimensionamento dos recursos públicos, e, em consequência, da formulação de políticas, de seu acompanhamento e avaliação”, constituindo a avaliação um importante instrumento de controle de gestão.

A avaliação de políticas públicas no Brasil teve início mediante o contexto da redemocratização, que se deu a partir da década de 1980, quando os movimentos sociais, diante da má aplicação do dinheiro público e da incoerência das políticas adotadas pelo Estado, reivindicaram a transparência dos gastos públicos e a adoção da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle social (SILVA,

2008). Somado a isso, nos anos de 1990, com a reforma do Estado, os órgãos financeiros internacionais passaram a exigir avaliações com foco em eficiência e eficácia como condição para o subsídio de programas sociais.

Tais fatos corroboraram para que houvesse uma expansão da avaliação de políticas públicas no Brasil, entretanto, a tradição das avaliações empreendidas pelo Estado e pelos organismos internacionais tem como foco o controle de gastos. A avaliação de políticas públicas pode desempenhar uma função muito maior, capaz de vir a subsidiar os “segmentos sociais organizados para fortalecimento da pressão social sobre o Estado no sentido de conquista de direitos sociais, haja vista as informações que a avaliação pode gerar e publicizar sobre políticas e programas sociais” (SILVA, 2008, p. 111).

Esses fatores históricos explicam o porquê de a avaliação das políticas públicas ter sido predominantemente fundada ainda nos paradigmas positivistas de análise e predomínio de referenciais economicistas, instrumentais e/ou utilitaristas, baseando-se em critérios predefinidos de eficiência, eficácia e efetividade dos programas, a partir de indicadores estatísticos que revelam a relação custo-benefício em relação ao investimento realizado; que buscam verificar em que grau os objetivos traçados foram atingidos ou até mesmo emitir um juízo de valor acerca de determinada política (RODRIGUES, 2011).

Esse modelo positivista se fundamenta no paradigma científico dominante, constituído basicamente no domínio das Ciências Naturais, originado a partir da Revolução Científica ocorrida na Europa, no século XVI, quando o conhecimento passou a ser algo objetivo e prático, baseado na realidade tal qual ela é (SOUSA SANTOS, 2008).

Porém, esse modelo hegemônico torna-se insuficiente quando se depara com a multiplicidade de valores, contextos e invariabilidades encontrados e vivenciados em uma comunidade, pois, segundo Dias Sobrinho (2003, p. 27),

A avaliação se torna cada vez mais complexa à medida que considera insuficientes os procedimentos meramente descritivos e reclama a consideração de aspectos humanos, psicossociais, culturais e políticos, onde não há consensos prévios e os entendimentos precisam ser construídos.

Nesse mesmo sentido, Gussi e Oliveira (2015, p. 05) afirmam que o modelo de avaliação positivista “desconsidera os sujeitos sociais, envolvidos nas políticas,

bem como os contextos sociopolíticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas se realizam e as contradições neles inerentes”.

Contudo, a partir dos anos 2000 no Brasil, os estudos em torno da políticas públicas e de sua avaliação aumentaram consideravelmente, ajustando-se às dinâmicas históricas e passando a demandar outras formas de avaliar que se afastem dos modelos hegemônicos, regidos pelos marcos regulatórios do Estado e do mercado.

A vigilância sanitária, por muito tempo, permaneceu à margem das políticas de saúde, com pouca percepção social de sua importância sob o ângulo sanitário e econômico. Os estudos sobre o tema, no Brasil, vêm se consolidando mais recentemente, a partir da realização dos primeiros trabalhos acadêmicos, no início dos anos 1990. Algumas pesquisas começam a desvendar um campo complexo de saberes e práticas quase invisíveis nas políticas de saúde e raramente abordadas entre as temáticas da Saúde Coletiva e contribuem para preencher as imensas lacunas no conhecimento a respeito do tema regulação e vigilância sanitária.

A Política de Fiscalização de Vigilância Sanitária no Mercado São Sebastião é um exemplo de política pública municipal, executada através da Agência de Fiscalização de Fortaleza. Essa política busca promover e proteger a saúde da população, eliminando, diminuindo ou prevenindo riscos à saúde, através da intervenção nos problemas sanitários decorrentes da produção, circulação, armazenamento, conservação e manipulação de alimentos. O campo de regulamentação estatal, por meio da vigilância e regulação sanitária, é de suma importância não apenas para a saúde da população, mas também para a própria dinâmica da economia do país. Assim, apresenta-se a necessidade cada vez maior da inserção das políticas de vigilância sanitária no conjunto das políticas públicas de saúde.

A atuação da Política de Vigilância Sanitária tem papel disciplinador e regulamentador de importantes setores da sociedade, pois converge para obtenção de resultados que fazem prevalecer valores direcionados ao interesse coletivo. Para que tais resultados sejam alcançados, é imprescindível que o Estado, por meio de políticas públicas, atue limitando certas liberdades individuais que, se exercidas em desconformidade aos preceitos legais em vigor, ofenderiam valores maiores.

A vigilância sanitária, a partir dos anos 2000, enquanto objeto de estudo, campo de saberes e práticas, vem adquirindo maior visibilidade na Saúde Coletiva.

Em 2001, ano de realização da I Conferência Nacional de Vigilância Sanitária, foi instituído o Grupo Temático de Vigilância Sanitária (GTVisa) entre as áreas constituintes da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco).

A conferência foi precedida de eventos similares por todo o Brasil e constituiu um importante espaço de debates e confluência das mais diversas propostas, entre as quais a defesa da inserção das políticas de vigilância sanitária no conjunto das políticas de saúde. Contudo, os profissionais que atuam na área ainda têm experimentado os efeitos da falta de prioridade conferida quando se trata da avaliação de políticas de saúde.

Diante da multiplicidade de atores, de situações e do debate multifacetado entre os diferentes interesses políticos e econômicos, a proposta da avaliação da Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária nas dependências do mercado suscita aspectos importantes, tendo em vista as disputas de poder entre os atores a partir de questões relacionados ao fator cultural e aos saberes alimentares. Como o modelo de proposta se contrapõe ao modelo denominado de “técnico-formal”, o qual desconsidera os sujeitos envolvidos na política ao focar somente os dados de eficiência e de eficácia, devem ser pensadas novas metodologias de avaliação. (GUSSI; OLIVEIRA, 2015).

O propósito da avaliação adotada por essa pesquisa parte do entendimento de que avaliar uma política implica em compreendê-la a partir de problematizações em torno dela. Ou seja, o ato de avaliar aqui não se fixa na ideia de julgamento da política, mas de compreensão, conferindo assim lugar importante às subjetividades na produção do conhecimento. Portanto, o estudo se fundamenta em uma perspectiva contra hegemônica de avaliação, valendo-se da perspectiva da Avaliação em Profundidade, a qual confere importância à pesquisa qualitativa e, assim, possibilita-nos analisar o ponto de vista dos sujeitos que formulam, executam e vivenciam tal política.

No próximo tópico, serão apresentadas as técnicas metodológicas utilizadas para a realização do desenho avaliativo da Política Municipal de Fiscalização Sanitária no Mercado São Sebastião, com o intuito de entender as tensões ocorridas entre os sujeitos envolvidos no conflito.

2.2 Bases teórico-metodológicas da Avaliação em Profundidade

A Avaliação em Profundidade tomada como parâmetro para essa pesquisa, ancorada num paradigma compreensivo, hermenêutico e interpretativo, caracteriza-se como “extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, abrangente e interdisciplinar” (RODRIGUES, 2016, p. 107), o que a diferencia dos modelos tradicionais de avaliação, cujo foco está centrado na aferição de resultados com base em indicadores (eficiência, eficácia e efetividade).

Segundo Rodrigues (2008), o fio condutor da avaliação não se centra nos objetivos, metas e resultados delineados pelo programa, mas nos seguintes eixos analíticos articulados entre si: análise de contexto, análise de conteúdo, trajetória institucional e espectro temporal e territorial. Esses eixos permitem entender a política por meio dos conceitos que lhe dão sustentação, desde quando foi planejada até os conceitos que lhe são atribuídos pelos sujeitos envolvidos no momento de sua implementação, conforme observamos no quadro a seguir:

Quadro 1- Eixos analíticos da Avaliação em Profundidade

Eixos Analíticos	Avaliação em Profundidade
CONTEÚDO	Análise das bases conceituais do programa e da política: paradigmas orientadores; conceitos e noções centrais; concepções e valores (coerência interna); Análise da formulação do programa e da política: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação (coerência).
CONTEXTO	Contexto da formulação do programa e da política: Análise do momento político e das condições socioeconômicas em que foram formulados; Contextos da trajetória do programa/política: esferas institucional e local; Contextos do processo (no tempo) do programa/política: diferentes contextos podem alterar conteúdos e processos.
TRAJETÓRIA/TEMPORALIDADE	Grau de coerência ou dispersão dos objetivos da política ou programa conforme o trânsito pelas vias institucionais, ao longo do tempo.
ESPECTRO TERRITORIAL/TEMPORALIDADE	Configuração temporal e territorial do percurso da política: confronto das propostas e objetivos da política com as especificidades locais e sua historicidade (importância da dimensão cultural).

Fonte: Rodrigues (2008).

A Avaliação em Profundidade é fundada no paradigma hermenêutico de avaliação proposto por Lejano (2012), pois tem como foco a interpretação, buscando

compreender os significados de uma política para aqueles que a vivenciam. Dessa forma, na concepção hermenêutica de Lejano (2012), não há como se chegar a um resultado exato acerca de uma política, pois a ela podem ser atribuídos diferentes significados.

Assim, o propósito da avaliação adotada por essa pesquisa parte do entendimento que avaliar implica em compreender uma política a partir de problematizações em torno dela. Nesse sentido, a Avaliação em Profundidade se diferencia do modelo gerencial, o qual se restringe apenas à averiguação do cumprimento de metas e resultados, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 2 – Comparativo entre a perspectiva de Avaliação Técnico-gerencial e a Avaliação em Profundidade

Avaliação Técnico-Gerencial	Avaliação em Profundidade
Baseada no paradigma positivista	Baseada no paradigma hermenêutico/pós-construtivista (LEJANO, 2012)
Preocupação com a “medida” e confronto entre objetivos x resultados (concepção instrumental)	Preocupação com a “compreensão” e apreensão de significados
Predomínio da dimensão econômica	Considera várias dimensões (política, econômica, cultural, territorial, social)
Emissão de juízos de valor	Compreensão hermenêutica
Desconsidera os sujeitos sociais e seus interesses	Considera a diversidade de atores sociais e institucionais e os contextos de implementação
Decorrente de uma agenda neoliberal	Decorrente do crescimento das políticas sociais

Fonte: Rodrigues (2008).

No modelo de Avaliação em Profundidade, encontramos a forma para investigar a principal inquietação sobre o objeto: compreender as causas das tensões entre os sujeitos envolvidos na implementação da política sanitária no Mercado São Sebastião. Tal questão norteadora envolve, portanto, uma perspectiva avaliativa capaz de relacionar o conteúdo da política ao contexto de sua formulação,

bem como analisar a coerência da sua aplicação considerando o aspecto normativo e o recorte territorial.

O problema de pesquisa nos leva, como desdobramentos, aos seguintes questionamentos: qual o contexto social, econômico e político em que surge a necessidade de criação da Política? Quais as concepções dos sujeitos envolvidos, direta e indiretamente, na implementação da Política? Em que medida a base conceitual da Política é absorvida e implementada no Mercado São Sebastião? O que pensam os sujeitos sobre as possibilidades de alcance dos objetivos da Política a partir das ações propostas?

As respostas para tais indagações serão buscadas a partir de uma abordagem de pesquisa qualitativa, uma vez que essa é a metodologia prioritária para o desenvolvimento da Avaliação em Profundidade. Portanto, será realizada, por meio da revisão da literatura acerca do contexto social, político e econômico, uma pesquisa em fontes documentais institucionais referentes ao conteúdo da política e das entrevistas com sujeitos envolvidos.

Esse estudo tomou como campo de pesquisa o Mercado São Sebastião, onde ocorre a fiscalização da vigilância sanitária, por meio de ações programadas pela AGEFIS e encaminhadas aos fiscais responsáveis por executá-las. Na posição de fiscal sanitário, a aproximação com o objeto de estudo me levou a observar a ocorrência de barreiras para a execução das medidas sanitárias no referido mercado e, assim, surgiu o interesse de desenvolver a presente pesquisa a fim buscar compreender as tensões entre os permissionários e o poder público em relação ao desenvolvimento da Política de Fiscalização Sanitária no São Sebastião, local que abastece grande parte da população do município de Fortaleza.

Iniciamos o estudo a partir da pesquisa bibliográfica, que se trata de todo acervo já publicado sobre o assunto, que vai desde a publicação em livros, revistas, jornais, artigos científicos, dissertações, teses, etc., até a divulgação em mídias eletrônicas como televisão, rádio e vídeos. No tocante à pesquisa documental, as fontes se constituem como primárias, uma vez que não receberam nenhum tratamento analítico. Faz parte dessa pesquisa a consulta às legislações, aos documentos de arquivos públicos, aos inventários, aos diários, etc. (MARCONI; LAKATOS, 2005).

Dessa forma, a revisão da literatura é essencial para construir um entendimento acerca do contexto social, político e econômico, bem como os

aspectos ideológicos que recaem sobre as políticas públicas em geral, destacando as voltadas à atuação da vigilância sanitária no município de Fortaleza. Assim, um levantamento bibliográfico em fontes como livros, documentários, jornais, sites e trabalhos publicados, é necessário pra absorver esse conhecimento de forma mais clara.

Já a pesquisa documental, segundo Rodrigues (2008), consiste no trabalho de levantamento e análise do material institucional que subsidia a análise de conteúdo da Avaliação em Profundidade. Para isso, o material documental delimitado consiste na Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº216, de 15 de setembro de 2004, da ANVISA.

Esse Regulamento, segundo o Portal ANVISA, estabelece os procedimentos de Boas Práticas de Fabricação (BPF) para serviços de alimentação, a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado. É aplicado aos serviços de alimentação que incluem a realização de algumas das seguintes atividades: manipulação, preparação, fracionamento, armazenamento, distribuição, transporte, exposição à venda e entrega de alimentos preparados ao consumo.

Outro material documental pesquisado foram as regras de BPF exigidas pela Vigilância Sanitária. Está relacionado também às normas complementares estabelecidas aos Serviços de Vigilância Sanitária Estaduais e Municipais, de forma a abranger aspectos sanitários mais específicos à sua localidade, não podendo contrariar as normas federais. Os roteiros de programação referentes à fiscalização no Mercado e os relatórios elaborados pelos fiscais a partir dos resultados obtidos nas fiscalizações já efetivadas no local também foram utilizados pela pesquisa, pois são documentos fundamentais para apreensão de informações da política instituída.

Quadro 3 – Documentos utilizados na análise

Material	Período
Relatório situacional de inspeção sanitária, elaborados por fiscais da vigilância sanitária	Março de 2020
Notificações	2019 – 2022
Autos de Infração	2019 – 2022
Laudos de Fiscalização	2019 – 2022
RDC	2004
BPF	1997

Fonte: elaborado pela autora.

No eixo da trajetória institucional de uma política pública, o avaliador busca realizar a avaliação do programa desde seu planejamento até sua implementação e operacionalização, levando em conta as concepções dos atores sociais envolvidos em cada uma dessas etapas, a fim de “perceber o grau de coerência e/ou dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais” (GUSSEI, 2008, p. 35).

As entrevistas são ferramentas para alcançar os objetivos da pesquisa, considerando as percepções dos sujeitos envolvidos na vivência da Política. Essa técnica de coleta de dados, em geral, pode ser estruturada ou não estruturada, correspondendo ao fato de serem mais ou menos dirigidas. Assim, torna-se possível trabalhar com a entrevista aberta ou não-estruturada quando o informante aborda livremente o tema proposto. A entrevista estruturada pressupõe perguntas previamente formuladas. Há formas, no entanto, que articulam essas duas modalidades, caracterizando-se como entrevistas semiestruturadas. (CRUZ NETO, 2002, p. 57).

Para a coleta de dados por meio de entrevista, foi utilizada a entrevista semiestruturada; quando o pesquisador não tem um roteiro fechado de perguntas, mas um guia com tópicos que devem ser contemplados. Esse tipo de entrevista busca garantir que todas as questões centrais da pesquisa sejam abordadas durante a coleta de dados.

A partir dessa definição, serão definidos os seguintes grupos de sujeitos: gestores da AGEFIS pertencentes à vigilância sanitária envolvidos na formulação da política; fiscais da VISA envolvidos na execução; comunidade e permissionários que frequentam o mercado. A fim de obter informações a respeito das percepções desses interlocutores quanto ao programa, a pesquisa contém questões do tipo: o que esses sujeitos pensam sobre os objetivos, ações e critérios estabelecidos? Como participam da implementação? Como percebem a participação de outros sujeitos na implementação? Destacamos que as entrevistas serão realizadas e adaptadas conforme decretos vigentes que regulam a atual situação de pandemia em que vivemos em Fortaleza, podendo essas serem realizadas de forma remota.

Nesse estudo, foram desenvolvidas entrevistas com atores relevantes à manifestação de fatos e impressões que subsidiassem as discussões propostas. Para participação no estudo, os requisitos foram os seguintes: revelarem interesse em participar após a exposição de informações sobre a pesquisa; ser sujeito com papel importante ao objetivo da pesquisa, seja por sua inserção política, histórica ou

técnica no tema, por exemplo, os responsáveis pela implantação e desenvolvimento da política pública em questão, sendo eles: os gestores da AGEFIS diretamente ligados à política pública em questão; os fiscais selecionados que respondem pela fiscalização da GEREFI 1 que abrange a localização do Mercado São Sebastião. O grupo dos permissionários foi determinado por aqueles que trabalham somente com produtos de origem animal, assim como seus clientes.

O Quadro 4 sintetiza o principal papel desempenhado pelo sujeito de pesquisa, o que justificou sua inclusão no elenco de entrevistados:

Quadro 4 – Função exercida pelos entrevistados

Grupo	Nº de entrevistados
Gestores	02
Fiscal municipal veterinário	02
Administrador	01
Permissionários	01
Clientes	01

Fonte: elaborado pela autora.

Para entender o Mercado São Sebastião como lugar de relações de cunho social, histórico e cultural, que dessa forma interfere na execução de uma política pública, são fundamentais as percepções dos sujeitos em relação à Política de Fiscalização, no intuito de obter considerações a respeito de objetivos almejados, ações e critérios estabelecidos pela fiscalização e como os atores participam da implementação da mesma.

Ao longo deste trabalho foram utilizadas siglas para designar os entrevistados: G para membros da gestão da política, F para fiscais veterinários, A para administrador do mercado, P para permissionários e C para clientes.

As entrevistas semiestruturadas com os participantes da pesquisa tiveram a duração média de 10 a 30 minutos e foram realizadas individualmente. Os diálogos estabelecidos nessas entrevistas foram gravados e também registrados em um caderno de campo, com o consentimento dos sujeitos.

Foram seguidos os princípios definidos pela Resolução nº 196/96, que define

os padrões éticos para investigações que envolvem seres humanos, principalmente em relação à beneficência, autonomia, relevância social da pesquisa e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). O projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Ceará e aprovado sob o Parecer Consubstanciado nº 3.578.307, de 16 de setembro de 2019.

Sob o paradigma metodológico da Avaliação em Profundidade, para a compreensão do contexto que envolve a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária no Mercado São Sebastião e para investigar os desdobramentos da sua execução, faz-se necessária a construção das categorias fundantes do arcabouço metodológico. A análise dessas categorias proporcionam o entendimento das tensões que ocorrem na execução dessa política e que impedem atingir os resultados almejados na sua elaboração.

Posto isso, entendermos o que é configurado no cotidiano do Mercado a ponto de interferir em uma política pública, à luz da Avaliação em Profundidade, propõe a investigação das ações executadas por meio da fiscalização municipal e da sua relação com o contexto local, sendo esse um conjunto de variantes que envolve um caráter histórico do mercado e uma sociedade com intelectualidade variada que possui hábitos e aprendizados bem incrustados no seu dia a dia, atravessando tradições e valores que fortificam a formação de uma cultura preponderante.

3. MERCADOS POPULARES, SABERES ALIMENTARES TRADICIONAIS E IDENTIDADES CULTURAIS

O presente capítulo tem como finalidade debater e compreender as tensões e os conflitos ocorridos entre os permissionários e a Política de Fiscalização Sanitária nos mercados públicos. Tais situações nos convidam a observar como as interferências na aplicação das ações sanitárias provocam a discussão sobre a segurança e a qualidade dos alimentos e a construção dos valores culturais e tradicionais do alimento.

3.1 Mercados populares

É possível reconhecemos os mercados públicos não só como espaços de trocas econômicas, mas também como espaços de sociabilidade, uma vez que eles constituem um local de interação recíproca entre indivíduos, por meio de costumes predominantes ou pelo comportamento relacionado às múltiplas atividades, nas quais, historicamente, teceram construções identitárias. Esse espaço físico é demarcado para a compra e a venda de produtos, prática comumente conhecidas nos mercados está presente em várias culturas de diversas localidades no Brasil e no mundo. São historicamente reconhecidos como importante entreposto de circulação regional em relação ao qual se constroem relações coletivas de múltiplos significados. Araújo e Barbosa (2004, p. 02) afirmam que mercados e feiras:

[...] adquiriram uma importância muito grande que ultrapassa seu papel comercial, transformando-se, em muitas sociedades, num entreposto de trocas culturais e de aprendizado, onde pessoas de várias localidades congregavam-se estabelecendo laços de sociabilidade.

Evidenciando que a análise do contexto cultural se torna importante como categoria de pesquisa para um maior entendimento das construções identitárias que ocorrem na vivência dentro dos mercados, descreveremos um breve histórico de alguns dos mais significativos mercados públicos da cidade de Fortaleza. Esse breve levantamento considera o conjunto de ações civilizatórias ligadas ao controle social e sanitário por meio de reformas urbanas.

Existem pelo menos onze mercados públicos na cidade de Fortaleza. Alguns bastante presentes na memória do fortalezense, como o Mercado Central, o São

Sebastião e o dos Pinhões, devido aos longos anos de história que envolvem atividades culturais, comércio e alimentação genuína. A permanência desses imóveis, em uma capital que possui a cultura de demolir para construir novos espaços, é uma prova da resistência ao abandono do tempo e às mudanças políticas no cenário cearense. Apesar de a maioria desses grandes mercados possuírem uma estrutura precária, eles se mantêm resistentes no ofício.

Até 1809, a cidade de Fortaleza não tinha mercados. Nessa época, a Câmara Municipal autorizou a construção, em madeira, do Mercado Central; a princípio, o mesmo funcionaria para o comércio de carne, fruta e verdura. Em 1814, essas instalações precárias foram demolidas e, em seu lugar, ergueu-se um novo prédio que foi denominado de “cozinha do povo”.

A reforma mais significativa do mercado não foi de ordem física: em 1931, o comércio de carne, fruta e verdura foram proibidos dentro do prédio e, por isso, os lojistas do mercado tiveram que mudar de ramo, dando lugar aos boxes de artesanato. Além da proibição para a venda de carnes, frutas e verduras, essa medida também foi forçada devido à boa frequência do local, tendo em vista o seu posicionamento físico e o avanço na introdução de produtos dos mais variados tipos, tanto para uso doméstico (artigos para vestimentas, cama e mesa), como para alimentos fabricados (derivados do caju, bebidas, doces, etc).

Com o passar do tempo, várias reformas foram realizadas. Em 1975, o mercado foi reinaugurado ocupando um espaço de 1.200m². Tornando-se um grande centro para comercialização destes produtos, o local foi se transformando em um grande labirinto formado por pequenos boxes, com corredores estreitos e, cada vez mais, aumentava o fluxo de compradores e vendedores. O tempo foi modificando a clientela, passando a ser formada cada vez mais por visitantes, tanto do estado como das mais variadas cidades do Brasil e do mundo.

No início dos anos 1990, os boxes estavam em constantes ameaças de incêndio devido à precariedade de suas instalações elétricas. Aliando esse fato ao crescimento de Fortaleza e ao seu potencial turístico e, por conseqüência, ao aumento do seu público frequentador, um novo mercado foi idealizado, em modernas instalações, muito mais amplo e com muito mais boxes, aumentando as oportunidades de trabalho para comerciantes e artesões, da cidade e do interior.

O Diário Oficial do Município publicou, no dia 5 de novembro de 1997, a Lei nº

8073, de 21 de outubro de 1997, que autorizou o chefe do poder executivo, no caso, o então prefeito Juraci Vieira Magalhães, a outorgar a atual Associação dos Lojistas do Mercado Central (ALMEC) a administração gerencial desse novo equipamento, nas condições que indica.

No dia 19 de janeiro de 1998, foi inaugurado, na Avenida Alberto Nepomuceno 199; bem ao lado da Catedral Metropolitana de Fortaleza (a Igreja da Sé) e em frente ao comando da 10ª Região Militar, o novo prédio do Mercado Central de Fortaleza, projetado pelo arquiteto Luiz Fiúza. O Novo Mercado Central iniciou suas operações com área total de 9.690,75 m², abrigando 559 boxes, 18 banheiros, distribuídos em 5 (cinco) pavimentos, sendo um deles destinado a estacionamento. Tornou-se o maior mercado do nordeste (NOBRE, 2015).

Em 1896, foi construído o Mercado Municipal de Fortaleza, também conhecido como Mercado de Ferro e inaugurado em 1897, obra realizada na administração do prefeito Guilherme César da Rocha, na área central de Fortaleza, especificamente, na antiga Praça Carolina, que depois passou a se chamar Praça José de Alencar, Praça Capistrano de Abreu e, posteriormente, Praça Waldemar Falcão. Atualmente, esse local abriga ainda alguns edifícios de interesse cultural, tais como o Palácio do Comércio, a Agência do Banco do Brasil e a sede dos Correios. Na estrutura do Mercado de Ferro, o ferro foi utilizado, pela primeira vez, não só como instrumento de suporte, mas também como bela ornamentação fabricada na França, seguindo uma prática em voga na Europa.

O Mercado de Ferro simbolizou a tentativa de consolidar os preceitos da modernidade, salubridade e progresso em Fortaleza, no final do século XIX e no início do século XX, junto às outras normas impostas às demais edificações, logradouros e praças existentes, como ao Passeio Público e à Santa Casa de Misericórdia.

De acordo com a bibliografia pesquisada, o Mercado de Ferro foi considerado o mais novo símbolo da modernização fortalezense; era um plano antigo da Câmara Municipal, concebido mais de 20 anos antes. Sua montagem atravessou duas gestões estaduais, começando na gestão de Bezerril Fontenelle, em 1885, e sendo inaugurado em 18 de abril de 1897, na oligarquia do governador Nogueira Accioly. O novo cartão-postal da província era, no entanto, resultado do esforço pessoal do intendente de Fortaleza, Guilherme Rocha. No discurso de abertura do prédio, o

prefeito exalta o referido Mercado de Ferro como porta de abertura para transformação da Capital:

[...] Os grandes monumentos de um povo são escolas de virtude cívica e tem missão civilizadora. Neles se aprende a amar o progresso que se afirma pela solidariedade social e pela pacificação dos espíritos e corações. (...) Estou satisfeito. Este é o meu galardão

A obra não era o primeiro centro comercial da cidade. Em tempos anteriores, o comércio de gêneros alimentícios era feito em feiras livres semanais, em banquinhas provisórias, desarrumadas. As chamadas feiras francas logo deram lugar aos primeiros mercados locais, como o Mercado da Farinha, construído com vigas de madeira. A partir da chegada do Mercado de Ferro, destinado à distribuição de produtos frescos, o Mercado da Farinha passa a servir apenas à complementação do serviço de abastecimento com a venda de cereais.

O uso do ferro, o enquadramento do espaço comercial e, ainda, as calçadas em granito cearense, além de encherem a comunidade local de orgulho e deslumbramento, fomentaram um processo de aceitação desse tipo de empreendimento por parte da população que comercializava e/ou consumia vários gêneros alimentícios e especiarias vendidas nas ruas ou em locais não autorizados, sem o aval da fiscalização pública, escapando das leis provinciais.

Apesar do início das transformações sociais e de higiene na cidade, a fiscalização sanitária, desde o início da formação dos mercados, não era vista com bons olhos. O trecho descrito por Otacílio de Azevedo, no livro “Fortaleza Descalça” (AZEVEDO, 1990), obra considerada símbolo de modernidade, ilustra isso:

Ao meio-dia, chegava o fiscal da Prefeitura, autoridade já conhecida na área. Sorria, tentando se desvencilhar dos olhares tortos que recebia dos comerciantes. A partir desse horário, as carnes que não tivessem sido vendidas deveriam ser salgadas, para evitar contaminação. Caso contrário, os alimentos seriam inviabilizados com creolina, líquido utilizado como antibactericida. O cheiro característico do produto pairava sobre o ambiente durante a tarde, espantando moscas e clientes. Muitas vezes, os comerciantes conseguiam livrar alguns cortes da supervisão atenta da fiscalização, iniciando a “hora dos pobres”. As carnes menos nobres eram vendidas a preços mais baixos, o que gerava fluxo comercial até finzinho da tarde. (AZEVEDO, 1990, p. 24).

Em 1938, o Mercado de Ferro foi demolido e desmembrado, conforme determinou o Decreto nº 52 de 19 de dezembro de 1937 da Câmara Municipal, na

gestão do Dr. Raimundo de Alencar Araripe, que autorizou o desmonte. Sua estrutura foi dividida em partes destinadas à construção de outros dois mercados: o Mercado dos Pinhões, na Aldeota, e o Mercado São Sebastião, no Centro.

O Mercado de Ferro foi desativado por uma série de motivos econômicos, políticos e sociais. A cidade guardava pouco do que era há quatro décadas. Com o avanço da tecnologia surgem necessidades que substituem as antigas, transformando noções de locomoção, higiene, habitação.

Localizado na Praça Visconde de Pelotas, o Mercado dos Pinhões foi implantado dia 12 de julho de 1938, entre as Ruas Gonçalves Ledo e Nogueira Acioli, no bairro da Aldeota, e funciona atualmente como ponto comercial de artesanato, de alimentos e de promoção de cursos, oficinas e apresentações culturais. As marcas de inovação e modernidade almejadas na obra do Mercado de Ferro, a princípio, foram repassadas, literal e concretamente, para as bases do Mercado dos Pinhões, que hoje se encontra em bom estado de conservação, sendo tombado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, devido a sua importância cultural para a cidade, através da Resolução de Tombamento do Decreto nº 12.368/2008 (MERCADO DOS PINHÕES..., 2015).

Em relação ao São Sebastião, a primeira estrutura oficial do Mercado São Sebastião, foi criada na Praça São Sebastião, também conhecida como Praça Paula Pessoa, permanecendo assim até 1968, quando foi desmontada a sua estrutura de ferro e enviada para um novo mercado, no bairro Aerolândia, onde ainda se encontra.

O São Sebastião ganhou, então, galpões de alvenaria com telhas de amianto. Essa estrutura permaneceu até a década de 1990, quando o referido Mercado ganhou sua forma atual, principalmente de alvenaria, através de reforma promovida pelo então prefeito Juraci Magalhães, em 1997, e contando com o projeto do arquiteto Fausto Nilo. Tornou-se o maior distribuidor de variedades de insumos para alimentação e é considerado polo gastronômico da autêntica comida nordestina sertaneja em Fortaleza (MOURA, 2011).

Aqui realizamos uma comparação entre a história do original Mercado de Ferro e do atual Mercado São Sebastião, na qual é possível observar que os atores permanecem, em geral, com as mesmas características e também com as mesmas relações vivenciadas no local, o que reforça a ideia da identidade cultural enraizada desde a criação de mercados na cidade de Fortaleza. Assim, o processo de

identificação das práticas e dinâmica sociais construída por esses sujeitos se reflete por gerações.

O Mercado de Ferro era um cenário bastante diverso em termos de atores praticantes, como é apontado na tese de Lopes (2019). No local, interagiam os vendedores de carnes e peixes, frutas e verduras e consumidores, em geral, das mais diversas classes sociais. Interagiam também outros atores, considerados institucionais, por estarem relacionados à então administração municipal da época, como a guarda, por vezes, considerada sanguinária ou inexperiente; o fiscal, que, em dado momento da trajetória histórica do Mercado, representou o papel de grande vilão, inimigo dos comerciantes.

Certeau (2008) considera esses atores como históricos na medida em que seus movimentos e práticas associam, simultaneamente, o processo de organizar do espaço ao processo histórico. Tal diversidade corrobora a ideia de que os mercados são espaços sociais repletos de relações complexas que acontecem de forma concomitante e entremeada.

Essa pluralidade de atores, cujas relações, em diversos momentos, apresentaram-se de modo entrelaçado e, muitas das vezes, extrapolaram a lógica comercial primária de um mercado, pode ser apresentada como um local de encontro para a comunidade. Esses múltiplos atores se relacionam e, através dessa relação, as práticas executadas no comércio de alimentos se manifestam e se perpetuam.

Assim, essa interação entre atores e suas relações históricas são aspectos importantes na compreensão sobre a constituição das tensões ocorridas no espaço do Mercado São Sebastião, em um contexto composto por forças plurais que envolve a política sanitária e os comerciantes locais.

Enquanto equipamento funcional da cidade, o Mercado sempre foi institucionalmente controlado pela intendência municipal. Esse órgão ditava a forma de regulação das práticas comerciais, explanando como elas deveriam acontecer, como seus trabalhadores deveriam se trajar e se portar, bem como também regulavam os preços.

O controle era desenvolvido inclusive antes do estabelecimento do Mercado de Ferro. De forma intencional e gerencialmente organizada, várias normas de funcionamento eram impostas pela prefeitura. Essa malha de atores institucionais

perpetrou um conjunto de práticas de planejamento e controle físico, financeiro e social dos lugares adjacentes ao Mercado (CERTEAU, 2008).

Muitas dessas práticas se consolidavam por meio do Código de Posturas Municipal, que trazia um conjunto de normas que almejava disciplinar urbanamente a cidade e dar suporte para a fiscalização do cumprimento das ações. Algumas ações referentes ao controle urbano foram: a cobrança de impostos, a fiscalização das práticas, o controle de preços e o controle do comportamento dos trabalhadores (por meio de escolha de vestimentas e com que frequência as mesmas deveriam ser utilizadas). O objetivo era preservar a ordem, buscando racionalizar o Mercado enquanto um lugar de trocas comerciais, ou seja, lugar de compra e venda de gêneros alimentícios.

Essas práticas eram personificadas na presença da guarda e de fiscais municipais, e a regulação delas era sistematicamente operacionalizadas pela intendência, sob pena de multa. Eram recorrentes os relatos que davam conta do papel dos agentes públicos (fiscais e policiais) de reprimir ações indesejadas que iam do linguajar dos trabalhadores do Mercado, passavam pelo fardamento e iam até as formas de atendimento aos consumidores. Assim, o dia a dia constantemente culminava em conflitos entre os trabalhadores do Mercado e esses atores institucionais (LOPES, 2019).

É interessante observarmos que, atualmente, a fiscalização sanitária nos mercados públicos, assim como no princípio da história dos mercados em Fortaleza, é regida por normas, como o Código de Postura, que foi substituído pelo Código da Cidade. Porém, o controle relacionado ao preço de produtos e serviços, atualmente, é realizado pelo Departamento Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor (PROCON), órgão integrante da Administração Direta do Município de Fortaleza, subordinado hierarquicamente à Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos do Consumidor (SCDH).

O PROCON tem por finalidade elaborar e executar a política de proteção e defesa dos consumidores do município de Fortaleza, visando manter o equilíbrio nas relações de consumo e promover o bem comum. De todo modo, a vigilância sanitária tem o poder de polícia e, dessa forma, a possibilidade de aplicação de multas, conforme processos instaurados relacionados à ordem sanitária. Ou seja, conforme acontecia no Mercado de Ferro, o dia a dia da fiscalização no Mercado São Sebastião ainda é marcado por grandes tensões entre os fiscais e os permissionários.

Outro alvo da prática controle da municipalidade era a prática de comércio da carne no Mercado. A carne verde⁵ era o principal insumo comercializado no equipamento. Nenhum outro gênero alimentício causou tanto debate como a carne verde, não só no Ceará, mas no Brasil como um todo (COSTA, 2016).

A carne verde, mais do que qualquer outro gênero de alimentação, persistiu no passado brasileiro como um problema de abastecimento dos centros urbanos a desafiar leis, instituições, regimes políticos, doutrinas econômicas, governantes, consumidores e soluções. Dela sempre todos se queixam - má qualidade, escassez, carestia, como uma litania que tem seus primeiros refrões no século XVII e penetra na República, sem quebra de ritmo.

No final do século XIX e início do XX, a carne foi considerada como um produto de primeira necessidade e, ao mesmo tempo, de luxo. Naquele tempo, existia grande dificuldade em produzir carne fresca suficiente para o abastecimento da população, em especial a carne verde, que é de origem bovina, recém-abatida. Em face das dificuldades de criação do gado e do armazenamento da carne após o abate, a maior parte da carne vendida na cidade era a carne do sol (COSTA, 2016).

Em Fortaleza, a carne era abatida no Matadouro Público e vendida para a população no Mercado de Ferro. Seu preço era estritamente regulado pela prefeitura. No contexto do mercado, as práticas da carne se envolvem ao conectar diferentes atores, como os do matadouro e os do transporte Ferro Carril. Por isso, a prática do comércio de carne era alvo constante das intervenções da intendência no Mercado de Ferro (LOPES, 2019).

Com base nesses fatos históricos, as condições de produção, transporte e comércio dos produtos cárneos sempre sinalizaram uma maior preocupação em relação à manipulação desses alimentos. A questão do abate clandestino, ou seja, sem a autorização da vigilância sanitária, e as condições de transporte, armazenamento e exposição à venda, em desacordo com as orientações da fiscalização sanitária, são hábitos que repercutem nos dias atuais, mesmo sendo continuamente combatidos pela fiscalização, como já discutido na presente pesquisa.

⁵A carne verde é aquela de origem bovina, recém-abatida. Também é conhecida como carne fresca (COSTA, 2016). Típica do nordeste brasileiro, a carne de sol, denominada também carne de vento e carne do sertão, é um método de conservar alimentos de origem animal salgando-se e secando-se, em local coberto e bem ventilado, peças de carne, em geral bovina. Apesar do nome, em geral, não vai ao sol. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Carne_de_sol. Acesso em: 25 de março de 2022.

No referido cenário, era comum a existência de um constante embate entre os atores institucionalizados (polícia, guarda municipal), que lutavam para a permanência da ordem, e os sujeitos cotidianos, cujas táticas eram consideradas como um desvio que deveria ser eliminado (CERTEAU, 2008; DOSSE, 2013). Assim, estabelecia-se um jogo de funcionamentos diferentes e interferentes à vida organizada desses espaços da cidade, tendo como fulcro organizador o Mercado de Ferro. Esses confrontos mantinham a tensão entre lugar e espaço existente e contribuíam para a construção de outros simbolismos a respeito do espaço do Mercado para além do desenvolvimento e progresso urbano (JOSGRILLBERG, 2005).

Essas ações realizadas no desenrolar do cotidiano nos levam a pensar no desenvolvimento de um espaço hostil, arena de disputas das mais diversas naturezas. Contudo, também sinalizam um espaço plural onde determinadas maneiras de fazer podiam ser empreendidas pelos praticantes, de forma a construir um espaço simbólico com o qual esses atores se identificavam.

A cada prática, ainda que considerada fora da lei ou um desvio, os atores mencionados constituíam um espaço muito particular, o que ampliava a ideia de Mercado até então existente e, também, manifestavam-se como uma interferência na ordem dominante da prefeitura. Essas instrumentalidades menores exercidas em uma pluralidade singular escapavam ao poder normatizador da administração municipal e formavam o cotidiano do espaço do Mercado (CERTEAU, 2008).

No Mercado, por um lado, é cultivado localmente um conjunto de práticas singulares que, em determinados momentos, revelam conflitos e tensões entre os atores sociais e as maneiras de fazer impostas pela prefeitura. Assim, podemos considerar que o espaço também é resultante dessas tensões constituída a partir das práticas locais.

Essa tensão emerge de um paradoxo que se manifesta na medida em que uma rede de práticas antagônicas é cotidianamente construída pelos atores sociais. Desde a construção do Mercado de Ferro, as práticas cultivadas no espaço, o seu controle e as tensões decorrentes desse paradoxo conjugam-se de modo a formar uma rede muito particular e alicerçada no passado e no presente histórico do Mercado.

Conjugando múltiplas temporalidades, o espaço do Mercado é constituído a partir de uma interação desorganizada por diversas práticas que são realizadas de

forma entremeada, de modo que em alguns momentos é difícil distinguir uma da outra. É essa rede de conexões que dá suporte à prática e nos permite destacar uma malha de práticas fundamentadas em processos históricos (CERTEAU, 2008; BENJAMIN, 2006).

Desse modo, essas práticas se apresentam entrelaçadas aos processos históricos que são amplos e dão conta, inclusive, da constituição da própria cidade de Fortaleza. As práticas identificadas e perpetuadas pelos atores sociais fazem parte de uma rede de desdobramentos históricos que é organizada a partir do transcurso da história do mercado e da cidade. Assim, da mesma forma que foram construídos hábitos, costumes e práticas no espaço, na época do funcionamento do Mercado de Ferro, observamos que essa construção de ações também organiza e é organizada pelas práticas do presente.

Na medida em que o tempo histórico e cronológico avança, essas práticas vão sendo adaptadas a novos espaços e regras. Dessa forma, o presente pode ser o produto de uma série de eventos, mas é algo sujeito aos processos discursivos que interferem na forma como ele é lido e compreendido. Quando trazemos essa discussão para o terreno das práticas, observamos compreensões constituídas a partir dos processos discursivos que transformam o passado e perpassam a operacionalização das práticas no presente, fazendo emergir uma história relacional (WEATHERBEE, 2012; DUREPOS, *et al.*, 2011).

As práticas de espaço que foram longamente desenvolvidas no Mercado entre 1897 e 1998 ratificaram tanto a vocação comercial do local, como desenvolveram um significado próprio de sociabilidades tropicalizadas e evidenciadas no passado e no presente. Assim, o Mercado São Sebastião pode ser considerado um reflexo de construções históricas de práticas de espaço que emergiram à medida que os atores sociais construía uma ampla rede de práticas cotidianas que, mesmo estando sempre em embate com as regras impostas pela fiscalização da vigilância sanitária, estão enraizadas no presente e continuam abrindo espaços para o futuro.

Atualmente, na legislação brasileira existe uma grande preocupação acerca de critérios que controlem a produção, o armazenamento e a comercialização de alimentos. A fiscalização da vigilância sanitária segue leis, decretos, portarias, resoluções e normas federais, estaduais e municipais. Uma das formas para se atingir um alto padrão de qualidade é a implantação do Programa de Boas Práticas

de Fabricação (BPF), composto por um conjunto de princípios e regras sobre o correto manuseio de alimentos, o que abrange desde as matérias-primas até o produto final. O principal objetivo do Programa é garantir a integridade do alimento e a saúde do consumidor.

De acordo com as Portarias nº 1428/93 e nº 326/97 e com as Resoluções da Direção Colegiada nº 275/2002 e nº 216/2004, na legislação brasileira, as BPF são obrigatórias para todos os estabelecimentos da indústria de alimentos e serviços alimentícios.

Outra ferramenta da vigilância sanitária, também obrigatória para estabelecimentos com serviço de alimentação, é o Procedimento Operacional Padrão (POP), que consiste em um documento organizacional que traduz o planejamento do trabalho a ser executado. É uma descrição detalhada de todas as medidas necessárias para a realização de uma tarefa. O POP é um instrumento destinado a quem executa a tarefa e deve ser simples, completo e objetivo, para que possa ser interpretado por todos os colaboradores. Quanto a sua aplicação, representa a base para garantir a padronização de tarefas e assegurar aos usuários um serviço ou produto livre de variações que poderão interferir na sua qualidade final.

Segundo o coordenador da equipe de Produtos de Origem Animal e Serviços Veterinários, Marcondes Chaves, nunca trabalhamos com mediação ideológica ou política. Fazemos sempre aquilo que a legislação determina. Sempre fizemos as ações respeitando o setor regulado e a prevenção de risco sanitário. A necessidade de fiscalização sempre existe e são seguidas normas da própria legislação municipal, estadual e federal. (SECRETARIA DA SAÚDE..., 2015).

3.2 Saberes alimentares tradicionais e identidade cultural

Analisando a história dos mercados populares de Fortaleza é verificada a importância dos mesmos em relação ao valor cultural popular e ao desenvolvimento local, considerando as manifestações e expressões populares detentoras do contexto regional como fator de identidade cultural. O conhecimento da cultura local reforça a valorização bem como o incentivo ao desenvolvimento da região.

Nesse contexto, Braudel (1996), na sua obra *O Jogo das Trocas*, convida-nos a olhar para a importância da construção do entendimento, de forma mais

esclarecedora sobre as relações socioeconômicas no cotidiano do mercado, a partir de uma perspectiva interdisciplinar, das relações dos sujeitos participantes do cotidiano dos mercados. As relações não se reduziram apenas às situações de compra e venda de produtos, mas também à produção de sentimentos de identidade coletiva em seus frequentadores.

Portanto, ao olhar em direção aos mercados, ganha relevância a análise dos espaços utilizados pelo homem para a troca, cuja dinâmica vai muito além da econômica. Braudel (1996), ao abordar a história das trocas com a preocupação de compreender as relações econômicas na vida social da Europa, apresentou de forma muito clara a importância social do mercado como instituição e como espaço físico para a vida dos homens. Diante disso, as estratégias de sobrevivência e de relações de laços sociais são construídas e intercambiadas, assim como as manifestações e os valores culturais desfeitos, metamorfoseados ou consolidados.

O mercado público estabelece com a comunidade que o frequenta uma característica marcante de identidade cultural e comercial, e que será analisada nesse estudo para um maior entendimento de como essas relações acontecem nesse ambiente e como elas, por ocasião das proximidades e interesses, interferem na Política de Fiscalização Sanitária.

Tão importante quanto o reconhecimento desse conceito de espaço e representação histórica, sendo fundamental para a compreensão de tais espaços, é o conceito de lugar, cuja contribuição está na possibilidade de análise do mercado municipal como um espaço de vivência de construção de identidades culturais. Os mercados, de acordo com Bitar (2014, p. 02),

[...] vieram a ser reconhecidos como patrimônio “material” e “imaterial” pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. Ao evocar-se nos últimos anos, diversos mercados populares à memória como elemento fundamental para a compreensão das representações do Mercado São Sebastião estamos falando de identidade e do modo como os indivíduos estabelecem ligações com suas próprias histórias escritas e orais. Assim, pode-se dizer que os mercados integram de modo singular os espaços, demarcando sobre estes valores e estilos de sociabilidade associados à memória da cidade. Os mercados, em certos momentos, foram considerados sob o prisma de determinados urbanismos como um obstáculo à expansão e modernização da cidade. Atualmente eles vêm a ser recuperados como “patrimônios”, expressando concepções urbanísticas alternativas, revelando uma nova forma de conceber esses espaços, os quais passam a ser foco de políticas públicas voltadas ao turismo.

No mercado popular, acontece o enlace entre o urbano e o rural, por meio da convivência entre pessoas de dois diferentes cenários, assim como de diferentes classes sociais, tecendo relações interculturais. Encontram-se, dessa forma, diferentes concepções de mundo e de valores, diferentes representações sociais, além de muitas significações e importâncias para os diferentes atores sociais nele presentes, o que fortalece o embate entre os permissionários e o poder público, interferindo diretamente na Política de Vigilância Sanitária.

Ao analisarmos os mercados populares como um espaço no qual acontecem processos de valoração social nas relações socioculturais que fazem de alguns hábitos cotidianos peças de importância fundamental para a produção e reprodução de práticas sociais. Podemos compreender que costumes e tradições da vida comunitária da população local possuem um valor exacerbado, assim como as relações de produção e comércio de produtos, pois ocorre uma construção cultural correlacionada a um sentimento de pertencimento comum associado ao local. Observamos, dessa forma, que ali as transações econômicas estão ligadas a diversos outros fatores e arranjos socioculturais.

Segundo Archela (2006), como parte do espaço, o lugar é ocupado por sociedades que ali habitam e estabelecem laços tanto no âmbito afetivo, como também nas relações de sobrevivência. Não se limitam, portanto, às relações de trocas diretas, mas incluem também a comercialização de produtos ou serviços cuja essência está no contato face a face, no contato com o outro. É importante destacarmos o contexto familiar, no qual os costumes e as práticas relacionados à vida no mercado são transmitidos entre gerações.

Contudo, os mercados populares são também espaços de disputas, onde os sujeitos dessa pesquisa aparecem com pontos de vistas contrários: de um lado, os permissionários que operam saberes tradicionais, há décadas, com lógicas próprias, de origem, disposição e armazenamento de alimentos para venda; de outro lado, o poder público, que, por meio da Política de Fiscalização Sanitária, busca institucionalizar essas práticas tradicionais a partir de normas e regulamentos pelo viés da vigilância sanitária e, nesse sentido, a partir de padrões de qualidade⁶, regulamentos e exigências técnicas aos produtores e comerciantes.

⁶Padrões de qualidade são atributos que identificam e qualificam um produto alimentício. Estes padrões são determinados por órgãos oficiais como o Ministério da Saúde.

Nesse contexto, formam-se percepções distintas, como a crença de que os produtos “caseiros”, “diretos da roça”, ou “artesanais” são mais frescos, fortes, nutritivos, saborosos, saudáveis e isentos de produtos químicos; como também que a qualidade do produto depende do status sanitário da matéria-prima e das boas práticas durante fabricação, transporte e armazenamento.

Assim, temos uma discussão sobre o consumo cultural: por um lado, há a questão sobre a qualidade dos alimentos, presente nos chamados regularizados, que segue os padrões de qualidade, por meios de diversos regulamentos e exigências técnicas e, por outro lado, há a dimensão da qualidade com base nos valores culturais do alimento, denominados como mercado informal ou artesanal, que são irregulares de acordo com as normas sanitárias. Isso significa que o mercado dos produtos alimentícios regularizados entende que a padronização e a certificação da qualidade sobre o produto por meio de leis, regulamentos e exigências técnicas fazem com que o consumidor apresente maior confiança sobre o produto que está adquirindo.

Em outra via, observamos a manutenção desse mercado irregular que se encontra mais distante de cumprir regulamentações, possuindo um caráter artesanal e valores culturais como diferenciais econômicos competitivos e como fatores culturais que colaboram para a confiança do consumidor, fruto das inter-relações homem/espaco, rural/urbano, local/territorial, para além de uma atividade exclusivamente econômica, mas vinculadas à preservação de uma convivência, dos laços de identidades com o local e com os alimentos. Dessa forma, produção informal é extremamente resistente a crises por ter um mercado consumidor bastante fiel, mas, por outro lado, tem enormes dificuldades de se desenvolver e ainda retarda o desenvolvimento da produção formal.

Alguns dos principais teóricos da Antropologia do Consumo, como Miller (1987), citado por Duarte (2010), ressaltam como o consumo possui, na sociedade contemporânea, a capacidade de se reapropriar dos significados que a própria cultura produz. Assim, podemos compreender como significados e relações sociais são produzidos no âmbito do mercado por meio da produção, da circulação e do consumo dos bens (BARBOSA; CAMPBELLI, 2006; DUARTE, 2010), criando possibilidades de compreensão sobre uma dada sociedade.

Nesse sentido, Cintrão (2014), apoiada nos estudos de Dorigon (2010), ressalta que há duas abordagens sobre a produção de alimentos. Na primeira, a

produção artesanal “remete ao mundo das relações familiares e de vizinhança, à tradição, aos costumes, à hierarquia e à sucessão de gerações, envolvendo relações de confiança e fidelidade e valores como autoridade e honra” (CINTRÃO, 2014, p. 169). Numa outra abordagem, insere-se a produção industrial que, segundo a autora:

[...] remete ao predomínio de objetos técnicos e métodos científicos; a eficácia, eficiência e excelência técnica; ao mundo dos especialistas e dos profissionais capacitados que avaliam e qualificam os meios mobilizados para a produção, buscando sistemas de avaliação, controle e planejamento. (CINTRÃO, 2014, p. 169).

Com base nas pesquisas da World Health Organization (2000), é reforçado a discussão sobre a relação entre o consumidor e os produtos artesanais ao citar fatores comportamentais, sociais e ambientais como questões que têm influenciado na percepção do consumidor sobre esse tipo de produto. Essas pesquisas vão além ao afirmarem que o comportamento do consumidor está relacionado aos fatores predisponentes, habilitantes e de consolidação. Os fatores predisponentes estão presentes em situações que antecedem a decisão de compra pelo consumidor, tais como as crenças, os valores, as atitudes e o conhecimento.

Arnould e Thompson (2005), a partir da pesquisa de Kozinets (2001), apresentam o termo "cultura de consumo" como uma interconexão entre os sistemas simbólicos e os valores e significados que fazem sentido aos consumidores em seus respectivos ambientes. É nesse contexto do processo de comportamento do consumidor, o que vai auxiliar a compreensão da busca dos consumidores por produtos artesanais, indo ao encontro dos valores e significados que o produto representa.

No âmbito da antropologia do consumo, na perspectiva de Douglas e Isherwood (2013), o significado dos bens excede o seu valor comercial, o seu caráter utilitário e a sua exibição de status. Menezes (2011a) e Vilela (2000) enfatizam essa questão cultural da alimentação ao mencionarem que o comportamento do consumidor é visto como uma representação social, uma forma de “identidade” por meio da qual é possível estreitar os laços entre os consumidores e os produtores artesanais.

Assim, inserimos a discussão da cultura do consumo que, segundo Arnould e Thompson (2005), envolve diversas perspectivas teóricas que abordam questões

relacionadas às ações de consumo, ao mercado e aos significados culturais. Além disso, essa teoria enfatiza que o consumo não está mais ligado apenas às questões econômicas, mas também às questões simbólicas e culturais, tais como padrões sócio-históricos de consumo, projetos de identidade dos consumidores, ideologias de mercado massivamente mediadas e estratégias interpretativas dos consumidores e culturas de mercado (GAIÃO; SOUZA, 2012).

Esse panorama de ações e concepções ressalta as potencialidades da comida como categoria socialmente elaborada, instituída por valorização histórica e poder que mobiliza não apenas interesses comerciais ou nutricionais, mas também emoções, percepções e memórias na composição do que é bom e seguro para comer. O alimento cru, por exemplo, não submetido aos processos industriais, é associado a um estado menos contaminado e menos artificial em comparação aos alimentos que são submetidos aos processos industriais. Nesse contexto, Lima (2019, p.12) aponta, em sua tese que tem como objetivo analisar o que representa o queijo coalho de Jaguaribe (feito com leite cru) para aqueles que o produzem, influências que envolvem as escolhas alimentares:

[...] tal alimento tem se tornado personagem paradoxal de um cenário-simbólico produtivo em mudança. Se, por um lado, a legislação e os órgãos de fiscalização sanitária o condenam ao desaparecimento, alegando tratar-se de um “risco à saúde”, por outro, ele sobrevive com relativa firmeza no comércio informal, apoiado em redes de defensores que o celebram como um produto assegurado pela tradição e um consumo mais sustentável. Estas rotas de abordagem do objeto de estudo têm suscitado reflexões sobre o tratamento da comida como coisa material nas ciências sociais, abrindo caminhos para pensar o comestível em meio a uma trama sócio-histórica de saberes sanitários-nutricionais que afeta e é afetada por conteúdos morais e emocionais. (LIMA, 2019, p. 12)

Para tanto, Lima (2019) propõe um rastreamento dos modos de atuação desse queijo nas vidas de produtores e comerciantes do mesmo, apresentando um conceito acerca da noção de reputação da comida, pensada em articulação às teorias da modernidade alimentar e da cultura material:

Tal ideia ampara-se no pressuposto da comida como artefato culinário que dispõe de vida social própria e inspira considerar não apenas o contexto de implicações comerciais, jurídicas e culturais que consagram ou condenam como acontece com o queijo de Jaguaribe, mas também o modo como este alimento provoca interações, mobilizando engajamentos, lutas e identificações com moralidades dietéticas. (LIMA, 2019, p. 12)

A alimentação, além de necessidade biológica básica, inclui o simbólico, as concepções coletivas dimensionadas no tempo e no espaço, indispensáveis às questões humanas biológicas e sociais. Logo, posiciona-se como objeto nutricional, sociocultural, econômico, histórico e político (VÍCTORA *et al.*, 2000; COTENTO, 2007; CASNEQUI, 2009). Fatores individuais, sociais, culturais e econômicos podem interferir nas escolhas alimentares, no envolvimento e no comportamento do consumidor pela busca do Alimento Seguro (DOSMAN *et al.*, 2001; MILES; SCAIFE, 2003; BRUHN, 2005; COTENTO, 2007; ELLIS; TUCKER, 2009).

Logo, comemos não apenas o que um alimento é fisicamente, mas o que acreditamos que ele seja naquele momento: comemos, segundo Lima (2019), a reputação do que vamos consumir. Comida é sentido e linguagem; é crença estabelecida; é cultura, como defende Montanari (2008).

Assim, é fácil percebermos a forte relação entre comida e emoção. Isso por, dentre outras coisas, tratar-se de um tipo de associação bastante óbvia ou, no mínimo, recorrente no nosso dia a dia. É comum a ideia de que, por exemplo, certas comidas despertam emoções particulares, evocam nostalgia, saudade ou, ao contrário, podem também despertar desconfiança, repugnância, nojo e medo.

Diante disso, a comida teria também uma capacidade de controle, sendo fonte para a restauração do chamado “equilíbrio emocional”, o que vincula diretamente a emoção à uma condição biológica e a comida a um conjunto de nutrientes físicos que auxiliam o ajuste do equilíbrio mente-corpo, sendo o alimento usado para corrigir o que se considera adoecido ou desordenado.

Se, por um lado, as regulamentações visam padronizar, dar qualidade e segurança no quesito de sanidade e direito ao consumidor, por outro, inviabilizam os mercados informais, os quais não possuem infraestrutura e investimento suficientes para se adequarem a todas essas regulamentações. Mesmo diante desse cenário, os produtores informais possuem como diferencial no mercado os valores do consumo cultural, os quais vêm se mantendo no mercado e sem perspectiva de chegar ao fim.

Levantadas essas discussões, o olhar para análise se volta ao campo empírico dessa pesquisa, que se propõe a investigar o comportamento e a postura de permissionários e consumidores em relação à comercialização de produtos alimentícios no Mercado São Sebastião.

O foco da pesquisa é compreender as tensões que ocorrem no ambiente do Mercado, onde a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária tenta incidir padronizações, como meio de determinar atributos de qualidade aos alimentos, em um espaço onde a preocupação de um segmento de consumidores está relacionada aos atributos culturais dos alimentos e a sua identidade regional, que independe da adequação legal desses produtos artesanais.

3.3 O Mercado São Sebastião e as questões sanitárias

Tecnicamente, conforme a vigilância sanitária, um alimento seguro é aquele livre ou que contenha níveis aceitáveis de contaminantes de origem biológica, química ou física e, portanto, não cause danos à saúde do consumidor. Porém, segundo a nutricionista Gabriela Vedovato (2010, p. 37), autora da dissertação "Alimento seguro sob a perspectiva de consumidores em unidades de alimentação e nutrição no município de São Paulo", esse conceito é diferente para o consumidor, pois "[...] ele incorpora outras questões ao conceito técnico, como valor nutritivo, aparência, odor e passagem por controle de qualidade" (VEDOVATO, 2010, p. 37), explica a pesquisadora.

A autora aponta que parâmetros estéticos e sensoriais são levados em conta por consumidores na hora de avaliar a segurança de alimentos. A preocupação em relação aos riscos à saúde, com a presença de resíduos de insumos agrícolas (agrotóxicos) e com o fato de o produto ser de origem animal, também é recorrente na percepção do consumidor.

Para realizar a pesquisa, Vedovato (2010) analisou o público de dois restaurantes com características distintas: um empresarial, de uma empresa de comunicação; e outro popular, direcionado às pessoas de baixa renda. Os resultados encontrados, embora apontem para uma mesma direção, mostram que características socioeconômicas influenciam em como a segurança do alimento é vista pelo consumidor. A questão estética, por exemplo, é levada em consideração pelos dois grupos. Porém, no grupo de maior renda ela é o fator mais importante, enquanto no outro tem menor importância.

Essa análise, da influência socioeconômica na visão da segurança alimentar do consumidor, pode ser levada em consideração em relação à aceitação e, em alguns casos, à preferência pelos produtos comercializados nos mercados públicos,

já que os mesmos recebem visitantes de todos os níveis socioeconômicos, sendo a grande maioria da classe menos favorecida financeiramente.

A existência de agrotóxicos é o segundo item mais relevante para o público de maior renda, que também é mais cético sobre os malefícios causados por alimentos de origem animal. Já a parcela de menor renda, embora tenha mostrado preocupação com a origem do alimento, mostrou-se ainda mais preocupada com a disponibilidade e o acesso à comida. Ou seja, ela se preocupa com a segurança, mas se importa mais com a facilidade de compra, levando em conta o preço, por exemplo.

Assim, sobre os mercados públicos, podemos dizer que uma característica marcante desses locais é a possibilidade de negociação dos valores dos produtos entre os comerciantes e seus clientes, assim como a interação observada entre eles, fatores esses que se tornam atrativos a mais em comparação às grandes redes de supermercados tradicionais, que já possuem o preço do produto estipulado.

Apesar da diferença na ordem de importância, de maneira geral, os consumidores veem no nutricionista um profissional bastante reconhecido no contexto de segurança alimentar em restaurantes. Vedovato (2010, p. 25) ressalta que o citado profissional "foi identificado pelos grupos como fonte confiável e responsável na questão do alimento seguro", e complementa "Como educador em saúde, o nutricionista pode se apropriar de estratégias e buscar o estímulo da autonomia e do senso crítico do consumidor, incentivando a cidadania alimentar" (VEDOVATO, 2010, p. 25).

Orgãos governamentais também são reconhecidos pelo consumidor como responsáveis pela segurança alimentar. De acordo com a mesma autora, essa confiabilidade pode ser fundamental na promoção de ações de marketing social, úteis para trabalhar mensagens em saúde pública e comunicação de riscos. Assim, campanhas educativas e políticas públicas voltadas à conscientização do consumidor poderiam ser realizadas com maior frequência.

Outro objetivo do estudo foi investigar a atitude do consumidor como agente final da cadeia produtiva dos alimentos e analisar quão responsável ele se sente dentro dela. "O consumidor é peça-chave no complexo cenário urbano relativo ao alimento seguro e deve se enxergar como um agente", afirma Vedovato (2010, p. 78). Entretanto, o envolvimento encontrado foi menor que o esperado: "Ele não se

reconhece como agente final e assume um papel mais passivo ao pensar que sua participação se restringe ao ato de comer" (VEDOVATO, 2010, p. 78).

Os principais contextos nos quais os consumidores acreditam que devam atuar dizem respeito a um caráter mais fiscalizador e de denúncia, como informar problemas em restaurantes ou verificar se os locais estão limpos. "O salão de refeição, por exemplo, é visto como indicativo de alimento seguro", aponta a pesquisadora.

O consumidor, entretanto, não deve pensar em si apenas como mero comprador, mas também como cidadão, pois, para Vadovato (2010, p. 79), "Mesmo que o controle de qualidade passe por todos os processos da cadeia produtiva; se o consumidor não tiver consciência de que faz parte dela acaba negligenciando-a, e o sistema pode se desajustar de alguma forma", pondera a autora.

Notamos que os mercados públicos são ambientes onde se expõem e comercializam grande variedade de produtos de origem animal, na sua maioria produtos regionais⁷, para frequentadores de todos os níveis socioeconômicos. Tal local sempre foi objeto de fiscalização devido às condições higiênico sanitárias de suas estruturas físicas, dos materiais e utensílios, dos funcionários que comercializam e manipulam os alimentos e da qualidade dos produtos comercializados.

O Mercado São Sebastião, campo empírico dessa pesquisa, é um equipamento não só comercial, mas principalmente cultural. Além de ser o maior centro de distribuição de alimentos de Fortaleza, carrega um grande valor histórico e cultural da capital cearense, sendo oficializado em 2012 como polo gastronômico da genuína culinária sertaneja, e, assim, sendo destino de inúmeros visitantes de várias regiões de dentro e fora do estado do Ceará.

Por outro lado, embora o *layout* do mercado se apresente nas mídias e divulgações de abrangência nacional como um ponto turístico gastronômico, de forma adequada a comercialização dos produtos expostos à venda, o mesmo não possui a infraestrutura necessária para que possa seguir as normas exigidas pela vigilância sanitária, segundo os termos lavrados, notificações, autos e interdições de fiscalizações sanitárias ocorridas no local. Isso reflete na não garantia da qualidade

⁷ Produtos regionais: esse produtos normalmente são influenciados por um conjunto de características típicas de uma determinada região – como clima, relevo, solo, pastagem, água, entre outros –, que diferenciam os mesmos tipos de produtos feitos em lugares diferentes, como o queijo e a cachaça, por exemplo.

dos alimentos que deve ser assegurada pelos produtores e comerciantes que estão envolvidos no processo, sendo de fundamental importância à saúde e à manutenção de qualquer atividade de alimentação.

O mercado atualmente tem sua estrutura geral na responsabilidade da Prefeitura de Fortaleza; já a parte interna, constituída por boxes, é de responsabilidade dos permissionários do mercado, conforme termo de permissão, ato pelo qual a prefeitura faculta ao particular a utilização privativa do bem público; sendo obrigatórias serem cumpridas as normas presentes no termo. Porém, neles existem falhas que impedem o permissionário de fazer melhorias, principalmente na estrutura, por serem generalistas, não abordando questões sanitárias.

Na cidade de Fortaleza, o Mercado São Sebastião é um lugar de enorme importância para a vida sociocultural e econômica da comunidade. É um lugar de formação de relações sociais econômicas e afetivas, construção de valores comunitários, encontro de diferentes grupos sociais e de famílias, manifestações de produção das artes e gastronomia típica. Portanto, a relação entre a fiscalização sanitária e o Mercado São Sebastião não pode ser analisada unicamente com base em resultados políticos ou econômicos.

O grande entrave que se apresenta do ponto de vista do poder público, para a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária de Fortaleza no local, é em relação aos produtos alimentícios de origem animal, com maior destaque, as carnes em geral, os queijos e os pescados. Esses produtos são dispostos à venda de forma inadequada, em más condições de exposição, armazenamento, conservação e manipulação, conforme a legislação sanitária. Porém, a população frequentadora do local tem predileção justamente por essa forma e disposição na qual os alimentos são expostos à venda.

Outra situação de embate é que a fiscalização convive no mercado com uma corriqueira problemática que são as mercadorias irregulares, ou seja, segundo a vigilância sanitária, é fundamental sabermos a procedência dos produtos que são consumidos, com o objetivo de evitar danos à saúde. É importante observarmos se o produto foi inspecionado e se traz a garantia de qualidade.

Além de intoxicações alimentares⁸, ingerir o alimento não fiscalizado pode ser a porta de entrada para doenças transmitidas dos animais aos homens, as chamadas zoonoses. Entre essas, no que se refere aos produtos cárneos, estão a teníase, a cisticercose, a tuberculose, a brucelose e a toxoplasmose; todas as patologias graves e que podem levar à morte.

Portanto, de acordo com MAPA, os produtos de origem animal devem apresentar em sua embalagem o selo do Serviço de Inspeção Federal (SIF), dos municípios (SIM) ou estados (SIE), determinado para cada caso. Essa é a melhor forma de garantir a qualidade do produto, segundo o MAPA/ANVISA. Incluem-se nessa competência a fiscalização dos processos de produção e industrialização das carnes e derivados; ovos e derivados; leite e derivados; pescados e derivados; e mel e outros produtos apícolas.

Existe, portanto, uma divisão de responsabilidades de cada serviço, definida pela legislação sanitária vigente, de acordo com a área geográfica onde serão comercializados os produtos de origem animal. As responsabilidades podem ser municipal, estadual ou nacional, conforme explicamos a seguir:

a) Serviço de Inspeção Federal (SIF): todos os estabelecimentos de produtos de origem animal registrados no SIF devem comercializar seus produtos em todo o território nacional e até mesmo exportar; sendo fiscalizado pelo MAPA.

b) Serviço de Inspeção Estadual (SIE): os estabelecimentos de produtos de origem animal registrados em um serviço estadual devem comercializar seus produtos apenas dentro do seu respectivo estado; sendo fiscalizado pela Agência de Defesa Agropecuária do Ceará (ADAGRI).

c) Serviço de Inspeção Municipal (SIM): os estabelecimentos de produtos de origem animal registrados em um SIM só podem vender seus produtos dentro da área geográfica do seu município. São fiscalizados pela vigilância sanitária do município que, no caso de Fortaleza, pertencem à AGEFIS.

O Mercado São Sebastião, desde suas origens, é caracterizado pelo comércio informal. Historicamente, sabemos que alguns produtores rurais conseguiam formar algum capital, através de sua produção e se mudavam para a

⁸Intoxicação alimentar é uma doença causada pela ingestão de alimentos que contêm organismos prejudiciais ao nosso corpo, como bactérias, parasitas e vírus. Eles são encontrados principalmente na carne crua, frango, peixe e ovos, mas podem se espalhar para qualquer tipo de alimento.

cidade onde passavam a comercializar de forma mais intensiva, contribuindo para o crescimento delas e do início do Mercado São Sebastião.

O surgimento de um mercado informal na região onde hoje fica o Mercado São Sebastião pode estar relacionado também aos fenômenos da seca que assolaram o Ceará, especialmente a conhecida seca de 1915 e a de 1932: "Após a Seca de 32, o excedente de alimentos que eram enviados para os retirantes em Fortaleza começou a ser vendido por eles, criando um comércio local. O antigo mercado, que hoje é o São Sebastião, pode ter nascido nesse ambiente" (MATIAS, 2014, p. 20), comenta a historiadora Arisa Matias, autora da pesquisa Memórias da Seca - 100 anos depois, publicada em 2014 e 2015.

O mercado informal pode ser entendido como aquele no qual os processos de produção e comercialização dos produtos não atendem às exigências legais do setor alimentício. As exigências não atendidas são, em sua maioria, relacionadas às questões sanitárias de produção, comercialização e ao direito do consumidor (DORIGON, 2010). Para Wilkinson e Mior (2013), é possível definir o mercado informal a partir de duas abordagens. Uma delas considera que o mercado informal "pode ser identificado com a pobreza e/ou a sonegação" (WILKINSON; MIOR, 2013, p. 32), enquanto a outra trata este setor "como uma reação criativa à burocracia estatal e à inadequação na provisão de serviços tanto públicos como privados" (WILKINSON; MIOR, 2013, p. 32).

Os mesmo autores também destacam outras duas análises a serem feitas: a primeira se refere às exigências legais como mecanismos de limitação ao comércio ou barreiras que impedem os produtores de acessarem determinado mercado; a segunda, ainda de acordo Wilkinson e Mior (2013, p. 32), está na ideia de que "estas normas e regulamentações podem representar um 'ideal', refletindo valores e conhecimentos consensuais, tanto do lado da produção quanto do consumo".

Portanto, o mercado informal é assim definido por comercializar um produto lícito, porém, em descumprimento a alguma regra formal, em geral, a sonegação fiscal. Entretanto, no caso de alimentos, esses produtos não atendem também às normas de segurança do alimento, constituindo, por consequência, um grave problema de saúde pública.

Exemplos desse comércio informal são os produtores de carnes, leite e queijo, os quais comercializam produtos sem cumprimento de regras sanitárias, fiscais, etc. diretamente para consumidores finais, no Mercado São Sebastião. Tais

alimentos não possuem o reconhecimento legal, não são regularizados no mercado, mas possuem reconhecimento e confiança por parte de segmento de consumidores que valorizam e qualificam os atributos culturais como diferenciais em relação aos produtos industrializados e regularizados.

A informalidade é uma característica marcante dos mercados de Fortaleza, em geral. Esse problema se relaciona a outro, devido ao sistema, em geral, ser abastecido por produtos cárneos de abate clandestino. A clandestinidade é definida por duas condições clássicas – a não fiscalização pelo serviço de inspeção sanitária e a sonegação fiscal.

As consequências do abate clandestino vão além do não recolhimento de impostos e, conseqüentemente, de uma concorrência desleal com as empresas legalizadas. O descumprimento das medidas sanitárias possibilita o aproveitamento de carcaças que seriam descartadas por motivos sanitários ou de padronização. Diversas doenças, tais como a teníase, cisticercose, toxoplasmose e a tuberculose, são causadas devido à ingestão de carne contaminada, isso posto, os custos sociais tornam-se elevados para a política de saúde.

O consumo de uma carcaça⁹ que eventualmente estivesse condenada devido a sua origem ou a sua manipulação inadequada, segundo as normas sanitárias, constitui um custo potencial para a população e para o sistema público de saúde. Porém, a comunidade que habitualmente compra nos mercados públicos, em geral, não tem a preocupação de averiguar a origem da carne ou de qualquer outro alimento de origem animal.

Em geral, a preferência é escolher o produto levando em consideração o custo do alimento e a credibilidade das informações sobre o produto repassadas pelos permissionários, os quais compram as carcaças de abatedouros clandestinos que não têm garantia de procedência e/ou qualidade. Essa confiança se deve ao costume ou afinidade com o lugar e com os permissionários estabelecida ao longo dos anos, fazendo parte do caráter cultural do local.

Segundo dados da ABIF (1997), cerca de 7 a 12% das internações por alterações psíquicas nos centros de saúde pública decorrem da ingestão de carnes contaminadas. Esses fatores estruturais, educacionais, culturais expõem os usuários

⁹ Carcaça é toda estrutura de um animal abatido, de onde são retirados os cortes de carne para revenda.

e consumidores a riscos relacionados à saúde, comprometendo a qualidade e a integridade das carnes e, por consequência, causando doenças na população.

Percebemos, assim, uma falha no processo de gestão do poder público, que não proporcionou a devida estrutura técnica necessária, dificultando a ação da fiscalização da vigilância sanitária, a organização dos setores e o cumprimento das normas sanitárias. Além disso, há ainda, a resistência dos permissionários a seguirem as exigências sanitárias, principalmente em relação à exposição dos alimentos à venda.

A manutenção histórica da clandestinidade é o resultado da conjunção de elementos, como o não cumprimento das normas estabelecidas na inspeção sanitária devido aos hábitos culturais de comércio ou à incapacidade financeira de se adequar, por causa dos custos da operação legal, principalmente pela necessidade de uma estrutura física planejada para a atividade conforme as normas sanitárias e o cumprimento da legislação trabalhista, o que envolve gastos com funcionários que se somam ao conferir maiores vantagens em relação a preços para os consumidores.

Outro ponto importante é que a fiscalização municipal de Fortaleza ocorre apenas em frigoríficos registrados. O fluxo da carne clandestina inicia-se em um ponto de abate não registrado, geralmente em estabelecimento não identificado, passando diretamente aos açougues, em geral, localizados nos bairros mais pobres. Assim, compete à vigilância sanitária municipal fiscalizar quando o produto estiver no mercado, cabendo a ela notificar e/ou apreender quando não estiver conforme determina a legislação brasileira.

Porém, o que é perceptível no mercado é que existe uma relação de confiança entre o consumidor e o comerciante que, por sua vez, estabeleceria suas garantias em relação ao produtor. Assim, o consumidor, a partir de suas próprias percepções compartilhadas com os comerciantes a respeito dos produtos, faz sua própria avaliação independente de selos e certificações que possam assegurar as garantias de qualidade do produto.

São comuns justificativas para ausência tanto da utilização de embalagens protetoras, quanto da refrigeração; argumentos de que esses modificam as características de textura e sabor do produto. Os consumidores culturais elegem aspectos como a tradição, o valor simbólico e a história como atributos de qualidade dos produtos que se sobressaem aos aspectos convencionais como os padrões de

qualidade legais e às exigências técnicas que envolvem a produção e comercialização dos produtos regularizados. Assim, esses metacritérios que configuram as relações entre os consumidores e os comerciantes indicam a relevância da análise aqui proposta.

Essa pesquisa, por meio do levantamento de informações técnicas, apresenta experiências vividas no campo de trabalho como fiscal da vigilância sanitária; busca compreender o entendimento de questões ligadas a não aceitação dos permissionários em relação a algumas das adequações solicitadas pela vigilância sanitária no Mercado São Sebastião, como a regularização dos produtos clandestinos comercializados, a melhoria da estrutura de disposição e o armazenamento dos alimentos no mercado.

Os fatores prejudiciais à saúde da população que, do ponto de vista da vigilância sanitária, envolvem além de fatores socioeconômicos, um contexto cultural, sendo evidente a importância social, cultural e comercial desse espaço para um número significativo de pessoas, o que justifica sua longevidade ao passar do tempo.

3.4 Doenças Transmitidas por Alimentos

Neste tópico, apresentamos alguns conceitos, informações e dados coletados referentes às doenças transmitidas por alimentos, por ser algo de interesse de toda população e de grande relevância para a reflexão nessa pesquisa.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), as doenças transmitidas por alimentos abrangem enfermidades do mais amplo espectro, pois, além de serem um problema crescente de saúde pública em todo o mundo, são resultados da ingestão de alimentos contaminados. Essa contaminação pode ocorrer em qualquer fase do processo de produção até o consumo, principalmente, através do meio ambiente.

Alimento seguro, pertencendo ao escopo Food Safety ou Inocuidade de Alimentos (IA), é aquele que seja livre ou que contenha níveis aceitáveis de contaminantes de origem biológica, química ou física, e, portanto, não cause dano à saúde (FAO/WHO, 2003). Segundo o Codex Alimentarius (FAO/WHO, 2003), perigo é definido como agente de natureza biológica, química e física, ou uma condição do alimento, com potencial para causar dano à saúde ou à integridade física do

consumidor; e risco, como a possibilidade ou probabilidade da manifestação de um perigo e a magnitude de seu efeito.

As Doenças Transmitidas por Alimentos (DTAs), geralmente de natureza infecciosa ou tóxica, são causadas por ampla variedade de agentes, como microorganismos, parasitas, contaminantes químicos, biotoxinas ou agentes físicos – transmitidos pela ingestão de alimentos ou água contaminados (WHO, 2007).

Atualmente, essas doenças são consideradas problema em Saúde Pública em crescimento e de grande magnitude, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento (FAO, 1999; WHO, 2002). Apesar da subnotificação de casos e a dificuldade de estimar a sua incidência global (FAO, 1999; WHO, 2007), no ano de 2005, foi reportado óbito de 1,8 milhões de pessoas por distúrbios diarreicos, com grande proporção dos casos atribuída à contaminação de alimentos e água (WHO, 2007). Estima-se que, em países industrializados, cerca de 30% da população adquira DTAs por ano (WHO, 2007).

No Brasil, segundo dados oficiais do Ministério da Saúde (BRASIL, 2007), houve 5.699 surtos de DTAs envolvendo 114.302 pessoas, 61 óbitos e, em média, cinco pessoas por surto foram notificados no período de 1999 a 2007. A maior frequência de casos ocorreu na faixa etária entre 20 a 49 anos, e 14,9% dos surtos em restaurantes. A grande maioria dos surtos é de origem bacteriana (83,5%), sendo a *Samonella spp* o principal o agente etiológico, e os ovos crus ou mal cozidos os alimentos mais freqüentemente envolvidos.

A Secretaria Estadual da Saúde do Ceará (Sesa/CE), com a finalidade de subsidiar as ações de vigilância, prevenção e controle, divulgou dados referentes aos anos de 2018 a 2021, sobre o cenário epidemiológico das Doenças Diarreicas Agudas (DDA) no estado.

No Ceará, em 2018, foram registrados 306.965 casos de doença diarreica. Em 2019, foram 309.313 casos notificados. No ano de 2020, foram informados um total de 200.391 casos. Já no ano de 2021, até a semana epidemiológica, foram registrados 99.427 casos de DDA.

A vigilância das DDA, preconizada pelo Ministério da Saúde, é realizada em unidades de saúde sentinelas e tem como objetivo monitorar a incidência das diarreias, visando detectar surtos, investigar suas causas e intensificar atividades de educação em saúde para reduzir sua incidência e letalidade.

As DDA podem ser causadas por diferentes microrganismos infecciosos (bactérias, vírus e outros parasitas, como os protozoários) que geram a gastroenterite – inflamação do trato gastrointestinal – que afeta o estômago e o intestino. A infecção é causada por consumo de água e alimentos contaminados e por contato com outros objetos contaminados. Também pode ocorrer pelo contato com outras pessoas, por meio de mãos contaminadas, e pelo contato de pessoas com animais.

Alguns comportamentos podem ser considerados como fator de risco e facilitar a contaminação, como:

- Ingestão de água sem tratamento adequado;
- Consumo de alimentos sem conhecimento da procedência, do preparo e armazenamento;
- Consumo de leite *in natura* (sem ferver ou pasteurizar) e derivados;
- Consumo de produtos cárneos e pescados e mariscos crus ou malcozidos;
- Consumo de frutas e hortaliças sem higienização adequada;
- Condições de saneamento e de higiene precárias;
- Falta de higiene pessoal.

Os alimentos de origem animal, em especial, as carnes, são expostos a contaminações em todas as fases do seu processamento, desde sua aquisição ou abate, até a entrega do produto final ao consumidor. Para se analisar a carne exposta à comercialização, consideramos essencial conhecer suas características bioquímicas e nutricionais, além de as condições de higiene, conservação, exposição e comercialização (PARDI *et al.*, 2001; ROSSI *et. al.*, 2014).

O pescado, por exemplo, é um alimento muito suscetível à deterioração devido à elevada atividade da água, composição química, riqueza em gorduras insaturadas facilmente oxidáveis e, sobretudo, ao pH próximo da neutralidade, o que favorece o desenvolvimento microbiano. As condições precárias em que o pescado, muitas vezes, é transportado e armazenado; o processamento posterior, como a filetagem; a contaminação pelos manipuladores e a exposição à contaminação na venda; podem contribuir largamente para a velocidade da sua degradação.

Em todas essas etapas, a refrigeração, ao lado da higiene das instalações e qualidade da água, é de fundamental importância para a conservação do pescado (GERMANO *et al.*, 1993). Novotny *et al.* (2004) afirmam que, ao falarmos de Doenças Transmitidas por Alimentos (DTAs), do ponto de vista da microbiologia, peixes e frutos do mar devem estar incluídos no grupo de alimentos de alto risco, particularmente quando as bactérias *Clostridium botulinum* tipo E e *Vibrio parahaemolyticus* estão associadas a pescados.

Os queijos são alimentos altamente nutritivos, ideais para o crescimento de microrganismos patogênicos e deteriorantes. *Salmonella spp.*, *Escherichia coli*, *Campylobacter spp.*, *Listeria spp.*, *Bacillus cereus*, *Brucella spp.* e *Staphylococcus aureus* são alguns exemplos de microrganismos patogênicos associados a surtos de infecções e intoxicações alimentares nos quais produtos lácteos, em especial, os queijos, estão frequentemente envolvidos.

Para Luz *et al.* (2011), a responsabilidade do produtor não acaba quando entrega o queijo ao consumidor ou o transporta até o mercado. A preocupação com o local onde será armazenado e oferecido ao consumidor e as condições de temperatura e higiene devem ser observadas para evitar problemas futuros. O consumidor também deve ser informado sobre os cuidados a serem obedecidos para que o produto mantenha sua qualidade.

Diante disso, as DTAs foram reconhecidas pela World Health Organization/ Food and Agriculture Organization (WHO, 2006) como um potencial obstáculo para a saúde no mundo atual. Grande parte desse problema se deve à manipulação dos alimentos, momento em que os manipuladores se tornam veículos de microrganismos patogênicos quando não seguem o procedimento correto na preparação dos alimentos. Ainda nesse contexto e, de acordo com Góes *et al.* (2001) e Façanha *et al.* (2003), a baixa eficiência e o despreparo desses colaboradores corroboram para as DTAs, uma vez que refletem em sua higiene pessoal e no seu local de trabalho.

Em 1998, a Food and Agriculture Organization (FAO) definiu o que vem a ser “higiene dos alimentos”, embasando-se na tríade segurança, salubridade e sanidade do alimento, sendo essa garantida por um conjunto de medidas pertinentes. Nesse âmbito, a vigilância sanitária atua buscando controlar e reduzir os riscos provenientes de toxinfecções alimentares, por meio de inspeções dos

estabelecimentos que lidam com alimentos e com análises de natureza fiscal dos produtos (SCHREINER, 2003).

Em decorrência da complexidade das sociedades urbanas atuais, a inocuidade de alimentos necessita ser firmada pela combinação de medidas de regulamentação, de fiscalização e de educação no controle integrado e eficiente de todos os componentes em cada uma das etapas da Cadeia Produtiva de Alimentos (CPA) (WHO, 2000; WHO, 2002; FAO/WHO, 2003). A Organização Mundial de Saúde (OMS) atribui a tarefa a todos os envolvidos – governo, produção primária, indústria, comércio, serviços de alimentação e consumidores – na abordagem da Responsabilidade Compartilhada (WHO, 2000).

Nesse sentido, cabe ao governo prover pesquisas e serviços relacionados à saúde, diretrizes para indústria e comércio, legislação e fiscalização de alimentos e ações de educação para a população. Constitui atribuições da indústria e comércio de alimentos proporcionarem processos e tecnologia apropriados, garantirem qualidade e controle higiênico-sanitário no processamento de alimentos, treinarem profissionais e promoverem a fidedignidade de informações sobre alimentos e educação do consumidor.

Aos serviços de alimentação cabem a gestão de qualidade na produção de refeições e a educação visando a segurança alimentar do comensal. Por conseguinte, os consumidores devem desempenhar práticas seguras de alimentação e se posicionar de forma ativa, além de também deverem manifestar participação comunitária na busca de alimentos seguros para promoção da saúde (WHO, 2000).

Dessa forma, uma das grandes dificuldades para a vigilância sanitária é a quem se pode atribuir a responsabilidade pela quebra da inocuidade alimentar. Os fabricantes podem fornecer alimentos perfeitamente seguros, mas se houver negligência por parte dos consumidores, os alimentos podem facilmente tornar-se perigosos, e vice-versa: alimentos contaminados, no seu ponto de origem ou de fabrico, podem colocar em risco até mesmo aqueles consumidores que tomam todas as precauções necessárias.

4 A POLÍTICA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA E A AGEFIS

4.1 A Vigilância Sanitária no Brasil

A Lei nº8080/1990, a Lei Orgânica de Saúde, traz um conceito abrangente de vigilância sanitária: “conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir e prevenir riscos à saúde, de intervir nos problemas sanitários comuns do ambiente, da produção, circulação de bens e prestação de serviços de interesse da saúde” (BRASIL, 1990).

Essa definição é dita como recente porque a vigilância sanitária é bem remota. Historiadores revelam que desde o período colonial, por meio das relações de trocas e aberturas dos portos, as práticas sanitárias podem ser discretamente observadas, e a partir daí foram se aperfeiçoando, organizando-se e criando novas definições.

Em 1950, a Lei nº 1283 estabeleceu a obrigatoriedade da inspeção sanitária no Brasil. O serviço público de inspeção é responsável pela realização da prévia fiscalização industrial e sanitária dos produtos de origem animal:

Art. 1º. É estabelecida a obrigatoriedade da prévia fiscalização, sob o ponto de vista industrial e sanitário, de todos dos produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, sejam ou não adicionados de produtos vegetais, preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados, depositados e em trânsito. (BRASIL, 1950).

Para Costa e Rozenfeld (2000), a vigilância sanitária é a forma mais complexa de existência da Saúde Pública, uma vez que suas ações, que são eminentemente preventivas, atuam em todas as práticas médico-sanitárias: promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde. Portanto, são vários os campos de atuação da vigilância: alimentos, medicamentos, saneantes, serviços de saúde e cosméticos. Não podemos deixar de destacar que assim como as demais políticas públicas de saúde, elas são comedidas como parte da dinâmica capitalista.

Historicamente, no Brasil, as políticas públicas sofreram e sofrem influência políticas, econômicas, culturais, que obedecem às pressões da sociedade e ao avanço do capitalismo, e, infelizmente, foram marcadas por um caráter mais fragmentado e corporativista nas práticas de saúde. Para superar, e na tentativa de modificar essas práticas na gestão de saúde, na década de 1970, ganha força o

processo de reforma sanitária e a luta dos movimentos sociais, o que resultou na importante Constituição Federal de 1988 e culminou na criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

A saúde passa a ser definida pela Constituição como direito de todos e dever do estado, incorporando os princípios da universalidade, da igualdade; e as diretrizes de descentralização, integralidade e participação social.

A saúde é direito de todos e dever do estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos e ao sucesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).

A vigilância está inserida nesse contexto, precisamente no artigo 6º da LOS, Lei de nº8080 de 19 de setembro de 1990, que descreve a VISA, tentando abraçar esses princípios e diretrizes. Apesar dessa conquista, a vigilância sanitária está incluída em uma conjuntura na qual, desde o início do seu processo histórico, passa por dificuldades. Na década de 1980-1990, com a crise fiscal, na tentativa de estabilização da economia, as políticas voltadas à saúde, assim como toda política pública, sofrem influência do contexto nacional e internacional, assim, houve o fortalecimento de posições conservadoras voltadas para o mercado, seguindo uma forte corrente de globalização neoliberal.

Segundo Bravo e Matos (2002), nos anos 1990, há um redirecionamento do papel do Estado brasileiro, influenciado pela política de ajuste neoliberal, favorável à implementação do programa de estabilização, ajustes e reformas institucionais do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial firmadas no Consenso de Washington de 1989 - com suas diretrizes de abertura irrestrita da economia, desregulamentação comercial e financeira, enxugamento do Estado, privatização das estatais e demissões em massa.

A política neoliberal, então, adotou uma proposta de administração pública burocrática, a favor de um modelo gerencial, com foco na redução dos custos. Ou seja, transferindo para o setor privado e para sociedade civil as atividades e as responsabilidades que antes eram suas (BRAVO; MATOS, 2002).

A partir disso, aprofundou-se o retrocesso com a redução de verbas para os setores sociais, não havendo uma apresentação sobre o projeto de política de saúde do governo federal, boicotando a implantação plena de um Sistema Único de Saúde

(SUS). A promoção de um projeto de saúde voltado para o mercado dava início à desconstrução da proposta de política de saúde da reforma sanitária, dando espaço à saúde vinculada ao mercado, responsabilizando a sociedade civil pelos custos da crise estrutural do capitalismo.

Assim, as parcerias público-privadas, enquanto instrumento de política pública de um Estado neoliberal, são cada vez mais anunciadas como uma possibilidade de solução diante das inúmeras dificuldades de financiamento por parte do Estado, repercutindo na sociedade, nas políticas sociais, nas políticas públicas de saúde, e resultando em processos de privatizações, restrições ao atendimento e acesso da população aos direitos.

Posto isso, a reforma sugerida pelos neoliberais está voltada aos interesses do mercado, na contramão dos anseios democráticos e progressistas. Trata-se de uma contra-reforma do Estado, a qual foi possível a partir de fatores estruturais e conjunturais, externos e internos, que ganharam impulso nos governos Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso (FHC), sobretudo pelos antecedentes de crise econômica e impasses sociais no processo de democratização (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A contra-reforma que ocorreu na década de 1990 e que ainda é percebida fortemente nos dias atuais, atingiu fortemente o princípio universal da saúde, descrito na Constituição Federal. Conforme assinala Boito Júnior (1999, p. 23), o neoliberalismo trata-se de “um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade da iniciativa empresarial, rejeitando de modo agressivo, porém genérico e vago, a intervenção do Estado na economia”.

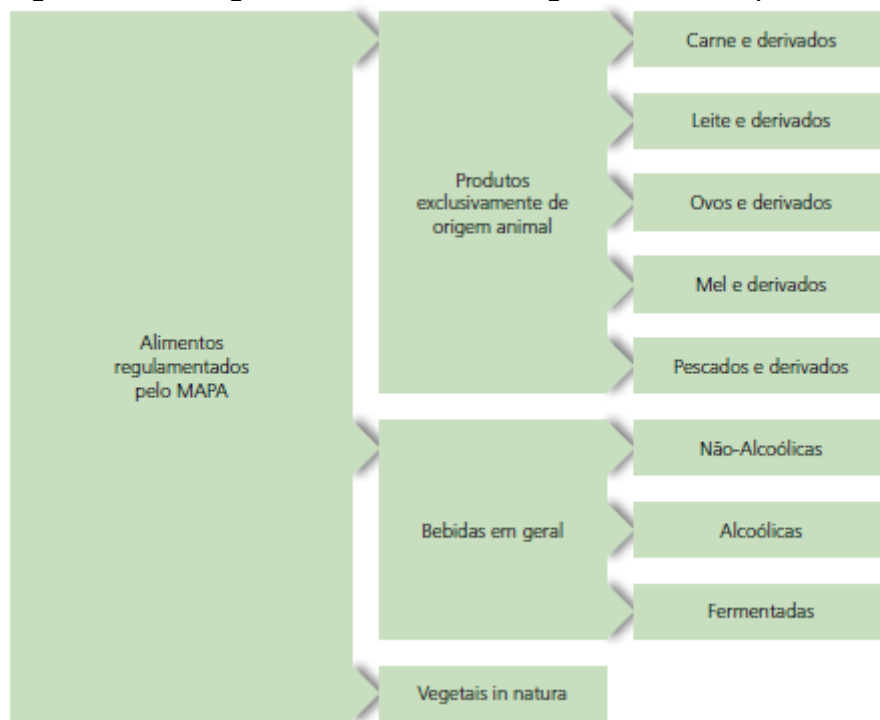
Por outro lado, o neoliberalismo, na década de 1990, foi importante porque trouxe movimentos de reformas nos aparelhos do Estado; a vigilância sofreu descentralização, foi um órgão que se transformou numa agência reguladora, a ANVISA. Com a criação da ANVISA, houve a tentativa de melhoramento desse quadro onde se encontrava a vigilância sanitária.

Em 1989, alterando a Lei nº 1.283/1950, foi criada a Lei Federal nº 7.889, que determinou que a competência para realização da inspeção e fiscalização sanitária dos produtos de origem animal cabe à União, através do MAPA, às Secretarias de Agricultura dos Estados e Distrito Federal. Incluiu também as Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos municípios como competentes

para realizarem a inspeção, através do Serviço de Inspeção Municipal, dos estabelecimentos cujos produtos são comercializados dentro do território municipal.

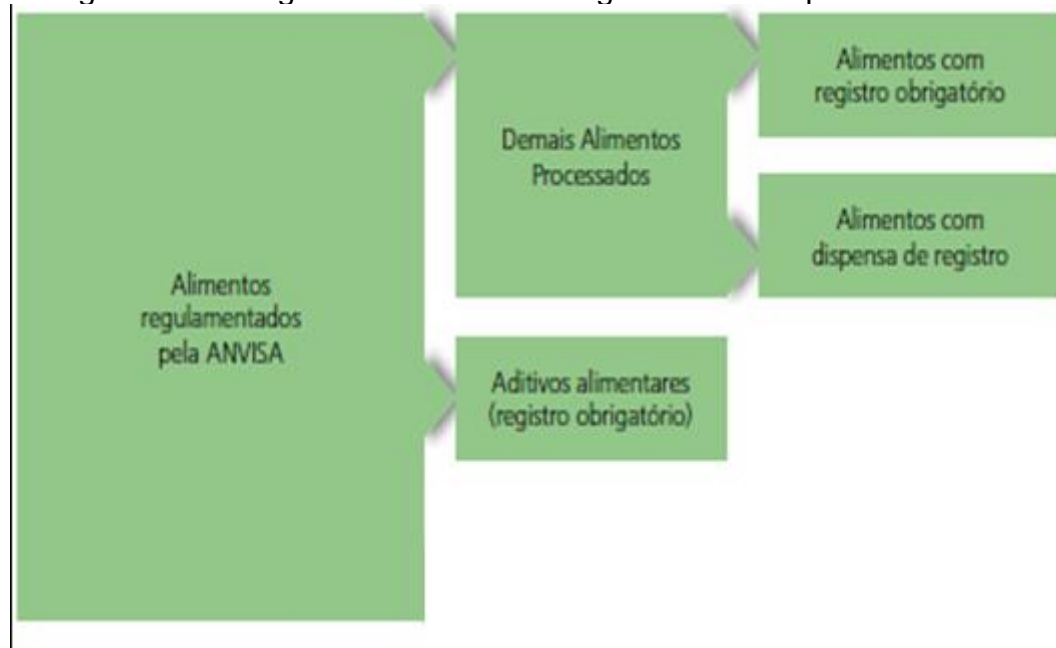
Dessa forma, a fiscalização se inicia com a União, na propriedade rural, e ocorre nos entrepostos e nas unidades de processamento, por meio do Ministério da Agricultura e pelas Secretarias Estaduais de Agricultura. A inspeção dos estabelecimentos de comércio atacadista e varejista compete aos órgãos de saúde pública, por meio da vigilância sanitária, exceto quando houver legislação específica.

Figura 1 - Fluxograma de alimentos regulamentados pelo MAPA



Fonte: Legado Consultoria (2010).

Figura 2 - Fluxograma de alimentos regulamentados pela ANVISA



Fonte: Legado Consultoria (2010).

O Sistema de Vigilância Sanitária passou a ser composto pelos níveis federal, estadual e municipal, sendo as atuações desses definidas pelas Portaria Ministerial nº 1.565/94, Lei Federal nº 8.080/90 e Lei Federal nº 9.782/99. O nível federal é representado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e cabe a ela coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, prestar cooperação técnica e financeira aos estados e municípios e executar ações de sua exclusiva competência (para as quais a União poderá contar com a cooperação dos estados ou municípios).

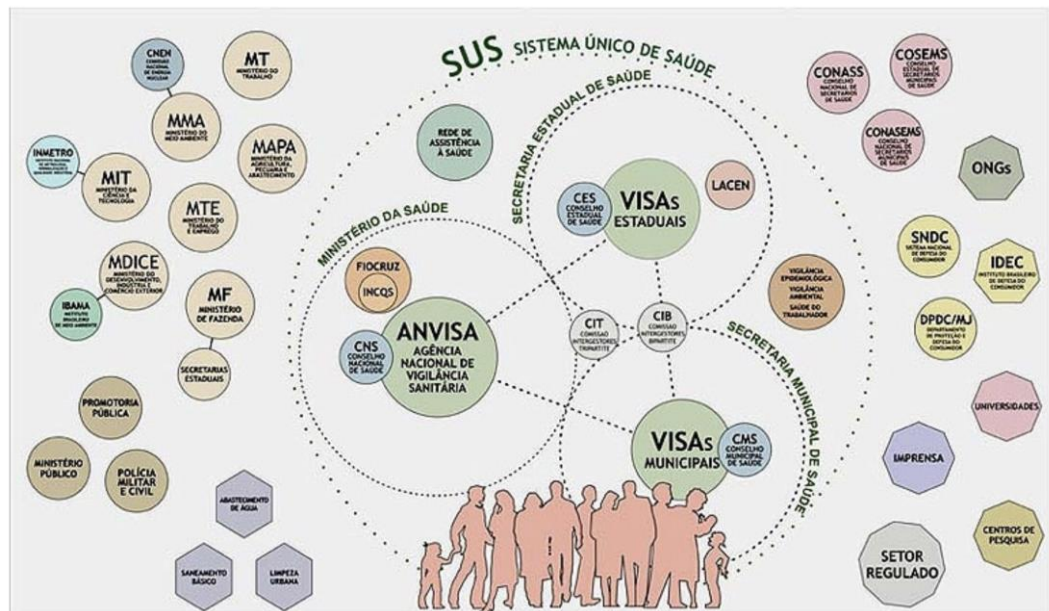
O nível estadual é representado pela vigilância sanitária do Estado, que, no caso do Estado do Ceará, é a Secretaria de Saúde. Cabe a ela as seguintes ações: coordenar e executar ações e implementar serviços de vigilância sanitária em caráter complementar às atividades municipais e prestar apoio técnico e financeiro aos municípios. Na execução de atividades de sua competência, o estado poderá contar com a cooperação dos municípios.

O nível municipal é representado pelas vigilâncias sanitárias municipais que devem cuidar, principalmente, das ações básicas, que são a fiscalização de problemas relacionados a supermercados, bares e restaurantes, indústrias de alimentos, estabelecimentos comerciais, salões de embelezamento, farmácias,

drogarias, transportadoras de medicamentos e de produtos, distribuidoras, creches, escolas, qualidade da água, do ar e do esgoto e de serviços de interesse da saúde, em geral.

Nesse nível hierárquico é executada a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária, por meio de seus agentes públicos detentores do chamado “Poder de Polícia¹⁰”, que permite realizar determinados atos administrativos, como a fiscalização, a autuação e a interdição de estabelecimento irregulares, de modo a garantir a segurança adequada para a população, com base em um conjunto de normas legais estabelecidos pela legislação.

Figura 3 - O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e suas interfaces



Fonte: ANVISA; FIOCRUZ (2010).

A VISA é considerada um dos principais componentes do SUS com o potencial de contribuir para a política de saúde a partir da supremacia da saúde em relação aos interesses do capital. Essa reflexão se mostra fundamental no atual contexto de globalização e de discussão sobre o papel regulador do Estado.

É preciso considerarmos também a dinâmica internacional envolvida no balanceamento entre riscos e oportunidades de crescimento e geração de empregos para os países periféricos. Com legislações mais lenientes, países mais pobres

¹⁰O poder de polícia se expressa por um conjunto de órgãos e serviços públicos incumbidos de fiscalizar, controlar e deter as atividades individuais que se revelem contrárias à higiene, à saúde, à moralidade, ao sossego, ao conforto público e até mesmo à ética urbana.

recebem indústrias multinacionais e, junto a isso, danos referentes ao meio ambiente e à saúde do trabalhador, entre outros riscos, por meio de processos produtivos já proibidos nos ricos países de origem dessas empresas (LACAZ, 2005).

Contudo, as dificuldades permaneceram, principalmente, no âmbito dos municípios, por falta de planejamento, de condições de estrutura física e de técnicos e equipamentos. A dispersão das diretrizes traçadas para a VISA por meio descentralização fragiliza a capacidade operacional do setor. Defendemos aqui a realização periódica de Conferências da VISA como alternativa capaz de promover o desenvolvimento de estratégias que articulem os entes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária em propósitos comuns.

Germano e Germano (2011) ressaltam as limitações para um controle mais efetivo, como o baixo aperfeiçoamento na atuação de estados e municípios brasileiros no que se refere ao controle higiênico-sanitário dos alimentos, pois ainda existe carência crônica em relação aos serviços executados pela maioria dos municípios brasileiros; carência essa que acaba por comprometer seriamente a segurança alimentar, a qual, por sua vez, constitui relevante fator de morbidade para a saúde pública.

Atualmente, ainda são evidenciados problemas capazes de obstaculizar a efetividade das ações de controle na área da vigilância sanitária de alimentos, como a ausência de um amplo sistema integrado de vigilância sanitária e epidemiológica, com capacidade para identificar as principais doenças de origem alimentar, crônicas ou agudas, transmissíveis ou não. Ausência essa que se entende também para avaliar a origem, as causas, os fatores intervenientes e os indivíduos suscetíveis, e para mensurar o alcance do agravo e da capacidade de difundir as informações e estabelecer um plano de ação nacional, propondo medidas de controle capazes de minimizar os riscos decorrentes.

Uma informação relevante, é que segundo pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), realizada em 2012, foi identificado que apenas 32,2% dos Municípios possuem o Serviço de Inspeção Municipal (SIM), criado por lei municipal e vinculado à Secretaria Municipal de Agricultura, que é responsável pela inspeção e fiscalização da produção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, adicionados ou não de produtos vegetais, preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados,

depositados e em trânsito no município. A nossa capital Fortaleza, por exemplo, não possui o SIM.

Conforme o site Canal Rural, entre os principais motivos apontados por prefeitos para essa realidade é a dificuldade financeira dos municípios para arcar com os custos de manutenção da atividade, a falta de pessoal capacitado e a falta de demanda (PREFEITOS ESTÃO CERTOS..., 2022).

Porém, no dia a dia da fiscalização o que é verificado, ao contrário do argumento da pouca demanda, é a procura de vários microempreendedores e grandes empresas do ramo de alimentos na busca de se adequar, porém são barradas pelo fato da cidade de Fortaleza não ter o serviço SIM. Dessa forma, são proibidos, segundo o art 3º, inciso IV, da Lei Municipal nº 8.222 de 1998:

[...] extrair, produzir, fabricar, transformar, preparar, manipular, purificar, fracionar, embalar ou reembalar, importar, exportar, armazenar, expedir, transportar, comprar, vender, ceder ou usar alimentos, produtos alimentícios, medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos, produtos dietéticos, de higiene, cosméticos, correlatos, embalagens, saneantes, utensílios e aparelhos que interessem à saúde pública ou individual, sem registro, licença ou autorizações dos órgãos sanitários competentes ou contrariando o disposto na legislação sanitária pertinente.

Podem incorrer as seguintes penalidades: advertência, apreensão e inutilização, interdição, cancelamento de registro e/ou multa do estabelecimento ou produto. Essas penalidades ocorrem com frequência no dia a dia da fiscalização sanitária de Fortaleza em açougues, mercados, supermercados e lojas de produtos regionais, devido aos mesmos infringirem as normas da Lei municipal nº8.222, praticando principalmente a produção, o fracionamento e o embalando alimentos sem autorização do órgão competente – a ADAGRI.

Essas ações, onde ocorrem apreensão, inutilização, interdição, cancelamento de registro e/ou multa do estabelecimento ou produto, levam muitos estabelecimentos a um prejuízo que pode levar à falência. Em alguns casos, essa situação poderia ser evitada se o estabelecimento tivesse a opção e as condições necessárias para obter o Selo de Inspeção Municipal (SIM).

Em reunião realizada dia 03 de Dezembro de 2021, no auditório da AGEFIS, entre representantes das principais redes de supermercados, fiscais veterinários e CEVISA, para esclarecer dúvidas sobre produção e venda de produtos de origem animal, verificamos que alguns dos representantes desejam regularizar o que for

determinado pelo órgão responsável para que eles possam fracionar e produzir seus produtos. Alguns, que já possuem uma estrutura adequada, buscam a regularização através do SIE, porém se não comercializarem os seus produtos por mais de 3 meses de forma intermunicipal, o que seria necessário um investimento para desenvolver essa expansão, automaticamente, perdem o SIE, conforme Decreto nº 33.472 de 2020, que estabelece as normas que regulamentam a inspeção e a fiscalização industrial e sanitária de produtos de origem animal produzidos no estado do Ceará; e cria o Serviço de Inspeção Estadual SIE, instituídas pela Lei 17.172, de 09 de janeiro de 2020.

Fatores que também não contribuem para essa iniciativa de implantação do SIM podem ocorrer por desinteresse dos gestores municipais; particularmente observado na agência de fiscalização, pelo não interesse de investimento em capacitação fiscalização. Dessa forma, a vistoria se dá de forma superficial, sem a devida qualidade, atentando para o cumprimento de formulários padronizados de fiscalização.

Há desinteresse também por parte dos próprios produtores, uma vez que os pequenos estabelecimentos não conseguem se adequar à legislação federal porque necessitam apresentar ao Ministério da Agricultura, para comprovar a qualidade dos alimentos, diversos exames laboratoriais e plantas baixas de estruturas físicas adequadas, requisitos dispendiosos e que inviabilizam a adesão dos estabelecimentos.

Há também a deficiência na promoção das informações sanitárias a respeito das legislações exigidas no município. Às vezes, o produtor, pelo fato de estar informal, tem medo se aproximar da gestão pública. Diante disso, é preciso aumentar o diálogo do setor produtivo com os gestores, para mostrar necessidades e dificuldades de cada lado. Tem que haver essa aproximação, ainda que não seja pela agroindústria, mas que seja pelos seus representantes, em especial da agricultura familiar.

Contudo, a legalização dos estabelecimentos industriais ou entrepostos de produtos de origem animal, com a implantação do SIM, fortalece a economia dos municípios, uma vez que impulsiona a venda dos produtos industrializados e o aumento da renda das famílias produtoras. A renda gerada aumenta a capacidade de consumo das famílias, aquecendo o comércio, além de garantir a qualidade e

origem dos alimentos processados, o que influi na redução dos atendimentos na rede de saúde decorrente de infecções alimentares.

Há, ainda, a arrecadação de tributos pelos municípios, o que promove um incremento ao ICMS, resultado do aumento na emissão de notas fiscais e também pelo processamento e agregação de valor à produção primária. Segundo a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE), uma vez implantado o SIM, o município pode ter acesso a recursos de agroindústrias locais e de Ministérios e Projetos de Governo para estruturação da Prefeitura, bem como para a regularização do matadouro público.

Sem o SIM, a Prefeitura deixa de receber recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE) para a compra de produtos de origem animal dos agricultores familiares, que devem buscar outros mercados para seus produtos. O SIM pode ser um aliado no trabalho de retomada econômica do país, que ainda vive sob os efeitos da Pandemia de Covid-19.

4.2 A interferência do setor industrial e da globalização na Política de Vigilância Sanitária

Atualmente, o forte processo de globalização dos mercados consumidores trouxe mudanças significativas na relação alimento-consumidor. O alimento em si, como forma de subsistência, que possui propriedades intrínsecas relativas a seus atributos nutritivos para a constituição da vida e para a reposição diária da energia, passa a ser um produto de natureza capitalista, ampliando o exercício de poder e manipulação de grupos e massas.

Esse contexto decorre ainda do fato de os alimentos serem objeto de intenso processamento industrial, gerando inúmeras soluções alimentares para prover alimentos mais práticos e duráveis para as sociedades urbanas, com aumento do prazo de validade. Contudo, são gerados produtos nutricionalmente pobres, de alto valor agregado, com o processamento de matérias-primas oriundas da agricultura e com o uso de produtos sintéticos.

Dessa forma, se por um lado, são aumentadas a possibilidade de comércio dos alimentos, a extensão do seu tempo de perecibilidade e as facilidades de sua distribuição, por outro, há uma preocupação com a perda do valor nutritivo dos

alimentos, decorrente da manipulação e do uso de aditivos intencionais, podendo gerar vários problemas relacionados à segurança alimentar.

Com o alargamento do mercado de alimentos industrializados e a percepção de múltiplos agentes de natureza biológica, química e física causadores de doenças em seres humanos e nos animais, por meio do consumo de alimentos, em todo o mundo vêm crescendo preocupações com os alimentos e suas matérias-primas nas instituições governamentais e nos organismos internacionais envolvidos com a saúde pública e com a defesa do consumidor. A preocupação também ocorre por causa dos prejuízos econômicos decorrentes de pragas, de processos industriais deficientes e de deteriorações de natureza microbiológica.

O setor industrial movimenta muitos recursos humanos e financeiros. Empresários, industriais e investidores fazem parte do sistema alimentar, incluindo agricultores, consumidores e distribuidores de alimentos. Porém, esse conjunto de agentes possuem interesses desiguais, cabendo ao aparato legal definir as competências e responsabilidades de cada segmento envolvido, pois é importante evitar arbitrariedades. Nesse processo conflitante de negociação de interesses, cabe à vigilância sanitária a missão de mediar técnica e politicamente os interesses dos diversos segmentos sociais, a fim de definir os regulamentos e a forma como o poder coercitivo será usado para que tais determinações sejam cumpridas.

Ao levar em conta a prevenção do risco, é relevante que as ações em vigilância sanitária limitem (e, se preciso, coíbam) determinadas práticas em saúde, sendo orientadas não pela soberania do mercado, mas sim pela prevenção ou minimização dos riscos sanitários advindos dessa relação. Os valores “impostos” pelo mercado não devem se sobrepor ao direito à saúde. Da mesma forma, o direito à informação e à comunicação não pode estar dissociado do direito à saúde. Por mais que as normas preconizem essa associação, as diretrizes só se tornarão práticas na medida em que atores sociais disponibilizem canais concretos que façam circular a informação (MARINS, 2009).

Segundo Marion Nestle (2003), as especificações que asseguram a inocuidade do alimento ou as que identificam Doenças Transmitidas por Alimentos são realizadas em ambientes que comportam uma gestão que possui determinados interesses comerciais e econômicos e que buscam, sobretudo, a obtenção de lucros sobre as mercadorias alimentares produzidas. Isso cria uma série de conflitos nas elaborações de regras, principalmente pelo fato de o conhecimento científico sobre

alimentos ainda comportar muitas áreas em desenvolvimento, em que o estabelecimento de causa e efeito para determinar uma possível relação entre alimento e doença acaba não podendo ser feito de forma cabal (CAMPOS; OLIVEIRA; VENDRAMINI, 2011).

Tudo isso tem elevado a Visa a uma arena de conflitos comerciais e produtivos, em que seu papel e seu posicionamento ideológico ainda não possuem um contorno muito nítido. Além disso, não é possível desvincular o debate sobre o risco do processo de globalização, como discutido na tese de Lucchese (2001). Desse modo, também não é possível acreditar que esse cenário não influencia a tomada de decisões em Visa. A Visa se insere exatamente no paradoxo entre a tendência à diminuição da governabilidade estatal, com a internacionalização da economia, e o aumento da preocupação com a segurança das pessoas em relação aos riscos sanitários advindos de um mundo cada vez mais globalizado (SOUZA, 2007).

No contexto global, a Organização Mundial de Saúde (OMS) reconhece que o envelhecimento e os efeitos de uma urbanização e globalização mal geridas aceleram a transmissão mundial de doenças transmissíveis e aumentam o peso das doenças crônicas e não transmissíveis. A realidade, cada vez mais frequente, de muitos indivíduos que apresentam sintomas complexos e múltiplas doenças, coloca uma desafiadora prestação de serviços para uma gestão de casos mais integrada e abrangente. Está em jogo uma rede complexa de fatores inter-relacionados, envolvendo mudanças graduais, num horizonte alargado, no rendimento e na população; e alterações climáticas que trazem desafios à segurança alimentar e às tensões sociais; são implicações bem estabelecidas, mas muito imprevisíveis, para a saúde nos anos vindouros (OMS, 2008).

No conhecido trabalho de Geraldo Lucchese (2001) sobre a Visa e o contexto da globalização, temos uma relevante análise de como a institucionalidade interna é fundamental na mediação dos impactos das políticas internacionais sobre a política doméstica:

O SNVS – mais do que suas partes componentes – é uma dessas instituições que podem filtrar e moldar as demandas da globalização na constituição da política interna, sem deixar o País demasiadamente vulnerável aos movimentos diretos da atividade econômica mundial, atuando na defesa da democracia nacional e de uma regulação mais soberana. Nesse sentido, sua fragilidade institucional, ao lado da fragilidade geral das instituições brasileiras, é uma questão crítica. (LUCHESE, 2001, p. 278).

Tendo como fundamento os resultados de sua pesquisa, que revela deficiências na organização e coordenação do SNVS, o autor nos leva à preocupação sobre a preponderância da economia internacional e seus interesses, frente a um sistema de regulação sanitária mal articulado e sem uma proposta clara de “onde se quer chegar” (LUCCHESI, 2001).

4.3 A AGEFIS e a nova fiscalização da Vigilância Sanitária no Mercado São Sebastião

Assim como os estados, os municípios também carregam dificuldades históricas enfrentadas pela vigilância sanitária, e Fortaleza não é uma exceção, porém, houve inúmeras tentativas na trajetória da vigilância sanitária no município de Fortaleza de reverter esse quadro. Em 2014, no mandato do prefeito Roberto Cláudio, houve a recente criação da AGEFIS, através da Lei nº 190/14. Até 2010, a fiscalização de Fortaleza era realizada por um efetivo de servidores da área do ambiente de fiscalização, admitidos em concurso público realizado em 1982 com especialidade técnica na área de edificações, eletrotécnica e mecânica.

Entre os anos de 1997 a 2004, no governo do prefeito Juraci Magalhães, a administração pública da cidade de Fortaleza sofreu uma reforma que reestruturou a fiscalização, extinguindo a Superintendência de Controle Urbano e Meio Ambiente (SPLAN), criada na gestão anterior. Destacamos que esse órgão é considerado um marco político da fiscalização, visto que a unificou, fortaleceu a categoria, trazendo uma maior valorização para a profissão e distribuindo os fiscais em distritos divididos em seis regionais da cidade, por meio das Secretarias Executivas Regionais (SERs).

A descentralização administrativa municipal proposta na implantação das SERs objetivava aproximar a gestão pública da população, porém o que se constatou foi a politização dessas novas estruturas, por meio de vereadores que legitimaram a partilha de interesses políticos por zona de atuação. A relevância dessa situação se dá pelo fato de que essa prática também foi um dos argumentos utilizados para justificar a centralização da fiscalização em uma agência; o outro argumento foi de que há uma falta de padronização, organização e controle de todos durante as etapas e os resultados da ação fiscalizatória.

Após a gestão de Juraci Magalhães, a Prefeitura Municipal de Fortaleza inicia a gestão da prefeita Luizianne Lins (2004–2012), que reconheceu a demanda da cidade pelo ordenamento urbano ao instituir o Programa de Reordenamento Urbano de Fortaleza, que previa lançamento de edital de concurso público para admissão de 300 fiscais. Em 2010, a prefeitura realizou concurso para o cargo de fiscal municipal geral cuja exigência era a graduação de nível superior em qualquer área; e fiscal municipal da vigilância sanitária, que exigia graduação específica por área de atuação.

Os novos fiscais aprovados no concurso público foram admitidos pela administração municipal e distribuídos entre os seguintes órgãos: Secretarias Executivas Regionais, Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR), Coordenadoria de Fiscalização de Obras (CFO/SEINF), Célula de Vigilância Sanitária (CEVISA), Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)/Fortaleza (antiga Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA), Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) e Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR).

Ao agrupar as unidades de fiscalização entre temáticas (SEUMA, CFO/SEINF, PROCON, ETUFOR, EMLURB) e regionais (Distritos de Meio Ambiente e Distritos de Saúde nas Regionais), foi estabelecido que cada temática desenvolve sua fiscalização de maneira autônoma e tem abrangência em todo território municipal. Os núcleos de Meio Ambiente das Secretarias Regionais fiscalizam predominantemente controle urbano e posturas. A área da Saúde fiscaliza os assuntos de vigilância sanitária de alto e baixo risco.

Apesar do aumento do quadro de fiscais após o concurso realizado em 2010, a infraestrutura para operacionalizar a fiscalização não foi preparada para viabilizar os resultados possíveis com o incremento do capital humano no ambiente de fiscalização. A prática política para favorecimento pessoal dentro das SERs também impedia a eficácia da ação fiscalizatória. Fortaleza demandava um ordenamento urbano para a organização do espaço público e pelo respeito à legislação vigente concernente a esse ambiente.

A justificativa da criação de um modelo de fiscalização mais eficiente para atingir tais resultados tornava-se, cada vez mais clara, tanto para a categoria que demandava por melhores condições de trabalho, inclusive estruturais, quanto para a

gestão que deixava de extrair da fiscalização todo o seu potencial na administração da cidade.

Nesse cenário, em 2013, no primeiro ano do primeiro mandato da gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013 - 2016), é instituído o Grupo de Trabalho para estruturar o Sistema de Gestão da Fiscalização Integrada e Multidisciplinar Municipal. Isso ocorre a fim de criar instrumentos que pudessem garantir a efetividade das diretrizes e das ações estratégicas que compõem as políticas setoriais reguladas no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, por meio de padronização de procedimentos, replicação das melhoras práticas e utilização mais eficiente dos recursos humanos, logísticos e tecnológicos para que esses estejam mobilizados para a função de fiscalização.

A vigilância sanitária sempre foi excluída dos Planos Municipais, devido a todo o histórico do processo brasileiro de privilegiar as ações de cunho não preventiva e sim de respostas médico-hospitalares. Assim, as ações sanitárias sempre ficavam em segundo plano, não havia gerenciamento e planos de ações. Então, a AGEFIS foi esperada pelos fiscais municipais aprovados em concurso, no ano de 2010, como uma oportunidade de melhoria na organização e no planejamento nessa área das ações sanitárias.

Ciente da sua importância nos contextos urbano, ambiental e sanitário, o fiscal alimenta uma expectativa construída diante da criação de um órgão de fiscalização dotado de autonomia administrativa e financeira. Esse fato pode ser percebido devido à adesão dos fiscais ao I Simpósio de Fiscalização Municipal de Fortaleza/CE, realizado pela Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza (AFIM), em novembro de 2014. O objetivo do evento foi valorizar o servidor da carreira de fiscalização por meio da criação de uma agência própria do setor, do trabalho eficiente e com melhorias, da padronização das ações de fiscalização nas secretarias regionais e do zelo pelo processo fiscalizatório em sua completude.

Na ocasião desse simpósio, a fiscalização de Fortaleza teve a oportunidade de estar congregada às fiscalizações de outras cidades (como Belo Horizonte, que iniciava a Fiscalização Integrada), com ressalvas apresentadas pelos próprios fiscais participantes do evento; Distrito Federal; Porto Alegre e Natal, por exemplo.

A partir dessa oportunidade, que reuniu diversas fiscalizações do Brasil, foi constatado que os problemas enfrentados pelos fiscais de diversas cidades e estados são similares e, portanto, demandam uma organização maior que valorize a

fiscalização em todo o país, unindo forças e compartilhando experiências. Nasce, como resolução desse evento, um movimento nacional das carreias de fiscalização a partir do qual, em 2015, culminaria na criação da Associação Nacional de Auditores Fiscais e Fiscais de Atividade Urbana (ANAFISC) em prol de elaborar uma pauta unificada para a organização dos trabalhadores da carreira de fiscalização, no âmbito municipal de todo o Brasil.

Em 22 de dezembro de 2014, é criada, pela Lei Complementar nº 0190, a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao gabinete do prefeito, com o objetivo de implementar a Política de Fiscalização Urbana Municipal.

Os cargos de chefia foram ocupados, em sua maioria, por fiscais de carreira, e a diretoria de planejamento começou a atuar na elaboração dos procedimentos, roteiros e planos de fiscalização para efetivar a padronização. Dessa forma, o processo fiscalizatório passou a seguir todo um fluxo para o cumprimento de todas as suas etapas.

Foi criado também um sistema para concentrar todas as informações relativas à fiscalização e os instrumentos básicos de trabalho foram adquiridos, como trenas eletrônicas, termômetros e luvas usados na vistoria sanitária. Porém, as políticas públicas de fiscalização, como, as de fiscalização sanitária no Mercado São Sebastião, deparam-se com a deficiência na promoção da educação ambiental, urbana e sanitária. A falta de esclarecimento a respeito das infrações das legislações exigidas no município e a dificuldade que o próprio município tem de reconhecer a agência como o órgão público responsável pela fiscalização causam prejuízos para a fiscalização da cidade.

Devemos considerar essa análise da configuração de Estado vigente, na qual a política relacionada aos problemas sanitários, que decorrem do comércio de alimentos, não derivam de uma falha ou fato isolado, mas de um conjunto de ações inadequadas. Incluem-se nesse contexto a falta de cuidado na escolha da matéria-prima, a precarização das condições de higiene no local de comercialização; dos equipamentos; utensílios e dos próprios manipuladores e o armazenamento inadequado da matéria-prima até o momento da comercialização (GERMANO; GERMANO, 2000).

A Política de Fiscalização Sanitária no Mercado São Sebastião acontece através de operações pontuais de controle, que podem ocorrer mensalmente ou conforme a necessidade, para que seja mantida a ordem e a execução das regras básicas impostas pela vigilância sanitária.

A fiscalização ocorre por meio de denúncias anônimas – o que visa preservar a identidade do denunciante –, relacionadas principalmente ao setor de alimentos que vende produtos de origem animal (carnes, frangos, peixes e frios). Tais denúncias são recebidas nas centrais de atendimento nas sedes das AGEFIS implantadas nas regionais de Fortaleza. Em seguida, são encaminhadas para uma triagem na AGEFIS sede e, assim, é traçada uma rota para as equipes de fiscalização, cada uma responsável por determinada regional.

A rotina no Mercado São Sebastião começa bem cedo. Dessa forma, as operações de fiscalização da vigilância sanitária são programadas para acontecer ainda na madrugada. Ainda sim, o mercado já apresenta certo movimento de pessoas, mas é melhor para o acompanhamento da chegada dos caminhões cheios de frutas, carnes e peixes, e verificação do correto manuseio dos alimentos.

Atualmente, existem sete fiscais veterinários atuando na vigilância sanitária para toda a região do município de Fortaleza. Até 2019, a cidade era dividida em sete regionais, e como a fiscalização ocorre sempre em dupla, por questões de segurança e ética, cada dupla de fiscais se responsabiliza por duas regionais.

No caso do Mercado São Sebastião, que fica localizado na área de gerenciamento da SER 1, ocorre a fiscalização por parte dos fiscais que respondem pela Regional 1, que são os mesmos que atuam na Regional 2. Essas duas regionais possuem características bem distintas.

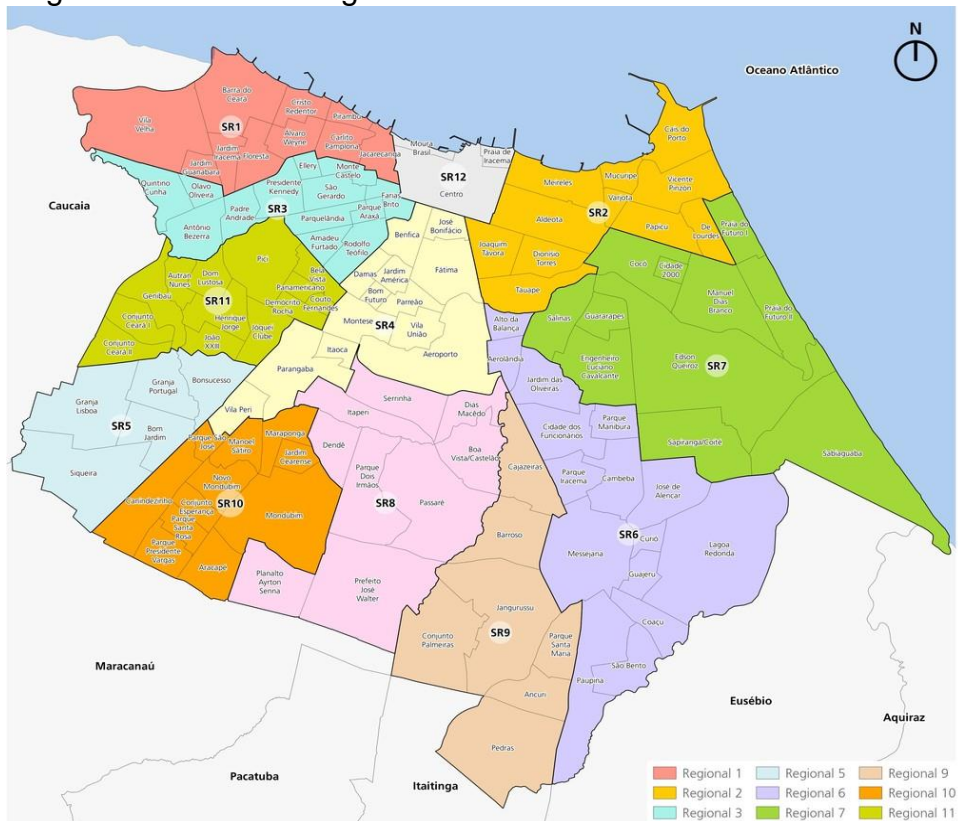
A Regional 2 é uma área considerada nobre, onde se concentra a maior renda per capita do município, com o maior número de estabelecimentos comerciais, e, portanto, com consumidores mais exigentes e mais informados a respeito da legislação sanitária, o que gera uma grande demanda de denúncias para a fiscalização que, em geral, são resolvidas com uma maior facilidade devido ao fator financeiro.

Já a Regional 1 abrange uma região com uma população economicamente mais carente e desinformada em relação às ações da vigilância sanitária. Ainda que exista a presença de grandes comércios, há na localidade a predominância de pequenos e simples comércios, desprovidos de qualquer adequação sanitária. Tudo

isso traz diversas dificuldades para a fiscalização realizar a implantação das adequações conforme a legislação exige, tanto por conta da falta de recursos, como também pelo não entendimento das mudanças necessárias, por mais que sejam explicadas pela equipe de fiscalização. A área também é dominada por facções (crime organizado) e, por isso, o trabalho da fiscalização é feito geralmente com o acompanhamento policial e durante o período do dia.

No final de 2019, o ex-prefeito Roberto Cláudio assinou o projeto que altera a divisão da capital cearense de sete para doze regionais. Posto isso, a capital passa a ter doze regiões administrativas. Conforme o projeto, o objetivo do redesenho é agregar nos territórios e nas regionais os bairros de condições socioeconômicas semelhantes. O atual prefeito, Sarto Nogueira Moreira, em 2020 nomeou os titulares das doze secretarias.

Figura 4 – As atuais regionais na divisão territorial de Fortaleza



Fonte: G1 CE (2021).

Em casos de operação de controle, todos os veterinários são convocados para atuar pontualmente naquela operação definida pela AGEFIS. Um exemplo ocorre na época que antecede a Páscoa, na qual é realizada uma operação de

fiscalização sanitária em parceria com o órgão de proteção ao consumidor – PROCON, em mercados devido a uma maior circulação de mercadorias, principalmente, de peixes, para averiguar a situação de conservação, armazenamento e qualidade dos pescados. Há também uma maior atenção à prática abusiva de preços devido ao aumento da procura por esse alimentos nessa época do ano.

Os obstáculos observados sempre são de questão estrutural: a não aceitação da comunidade e dos permissionários em relação às mudanças exigidas pela fiscalização, devido à cultura de hábitos não recomendados pela vigilância sanitária e à falta de segurança. Dessa maneira, não são obtidos os resultados esperados pela vigilância sanitária. Porém, alguns permissionários procuram melhorar a questão da higiene e organização, inclusive se mostrando de acordo com determinadas mudanças estruturais, apesar de não possuírem autorização para realizá-las. Isso torna a melhoria estrutural um objetivo a ser almejado pela fiscalização, aliada ao poder público, pois essa questão precisa deixar de ser um entrave para a execução da política pública no local.

Dessa forma, podemos dizer que no universo da rotina profissional dos trabalhadores de Vigilância Sanitária, nossa função demanda uma articulação de um amplo conjunto de conhecimentos técnicos e modos de fazer VISA, para lidar com diversidades, dificuldades e enfrentamentos que são diuturnamente demandados no nosso campo de trabalho.

Rotineiramente, ao chegarmos ao estabelecimento designado, apresentamos e informamos o motivo da inspeção. Em geral, logo percebemos a sensação de estar fazendo um trabalho que não agrada aos proprietários, sendo bem complicado, a princípio, o papel do fiscal da Vigilância Sanitária. Assim, passamos por diversas situações inusitadas para um dia de trabalho.

Lembro-me uma vez de um estabelecimento onde funcionava um açougue em péssimas condições de higiene. Logo iniciamos as orientações devidas, e em seguida um moço, com uma faca de açougueiro em mãos, disse: “-vou já colocar esses fiscais para correr daqui”. Com a faca na mão, batia sobre a mesa de madeira da cozinha, demonstrando através de olhares e movimentos que ele estava mesmo disposto a tal atitude. Em situações como essa, preferimos sair imediatamente do local, por isso em alguns locais somente vamos com acompanhamento policial, o que, na verdade, traz uma maior segurança, mas não garante uma proteção total.

Outra situação revelante foi uma que ocorreu após a interdição de um pequeno mercado e da apreensão, no mesmo estabelecimento, de alguns quilogramas de carne, com data de validade vencida, dispostos à venda. Nossa equipe da VISA foi ao estabelecimento devido às denúncias dos moradores vizinhos, que relataram a falta de higiene e limpeza no local. A responsável que nos recebeu iniciou a conversa afirmando que “conhecia tal pessoa” e que “ia falar com uma autoridade”.

Contudo, ao ouvir as nossas explicações e considerações, ela começou a chorar, depois caiu no chão e se debateu. O tumulto estava instalado; a equipe correu para auxiliar, porém a calma somente se restabeleceu quando alguns de seus parentes chegaram ao local e explicaram que ela tinha problemas psicológicos, tomava remédios e aquela situação deveria ter lhe abalado bastante, visto que a família estava passando por dificuldades financeiras. Evidentemente, ficamos bem desconfortáveis por toda situação.

Com isso, pretendemos deixar registrado o quanto é difícil manter o controle emocional e lidar com o gasto de energia despendidos nessas ações. Estamos lidando tanto com vidas que depositam na VISA a esperança de garantia de seus direitos, como com a vida das pessoas que são advertidas de modo a não cometerem as infrações. As que cometem esse tipo de erro têm sentimentos e nem todos o fazem com má-fé. Interferimos diretamente nas questões financeiras e sociais das pessoas, e a necessidade de tomada de decisões se torna complexa, tornando-se um difícil momento de conflito de valores e de juízo.

Uma situação que ocorre com frequência é tratar com proprietários que são leigos em relação às normas sanitárias e que apresentam comportamentos hostis. Certa vez, fomos fiscalizar um estabelecimento que não estava em boas condições. Nós já estávamos imaginando como seria a reação do sujeito, que se apresentou de forma bastante rude como responsável do local. De repente, vimos algo muito estranho debaixo das prateleiras onde ficavam os ovos à venda. Fomos ver o que era e nos deparamos com um enorme rato morto.

Na hora em que mostramos o animal, o referido proprietário olhou, ficou bem vermelho e disse: “-Como será que esse rato foi parar aí?”. Ficamos calados, pois ele sabia muito bem de qual ambiente os ratos gostam. Logo em seguida, ele disse que era culpa de um entulho que estava em uma rua ali próximo e acabou colocando a culpa na prefeitura: “-Não aguento mais esse governo, que não deixa o

cidadão de bem trabalhar. Vocês são uma cambada de sem o que fazer, por isso que o Brasil não vai pra frente...”.

Explicamos para ele que o rato foi encontrado dentro do estabelecimento dele e que era ele quem deveria cuidar da higiene do local. Reconhecemos que os entulhos das ruas são um problema também, mas que, se aquele animal estava ali, era porque o ambiente era propício a ele. O dono do local foi ficando sem argumentos e calou-se para, enfim, nós, com muita paciência, concluirmos nosso trabalho.

Em bairros economicamente menos favorecidos, devido à falta de recursos e de conhecimentos sobre a manipulação dos alimentos, é comum pequenos comércios em condições precárias de higiene e de conservação de alimentos. Em um desses, deparamo-nos com uma quantidade enorme de queijos armazenados em prateleiras de madeira, material permeável, proibido pela vigilância sanitária, em um quarto com as paredes mofadas, em condições não adequadas de limpeza. A salmoura utilizada no processo de fabricação dos queijos era armazenada em um tanque de alvenaria e o aspecto do líquido era desagradável e malcheiroso. Encontramos ainda um grande estoque dos rótulos falsificados.

Assim, conforme as normas sanitárias, trata-se de alimento de alto risco sanitário, capaz de causar doença, dada a natureza do produto e a inexistência de condições higiênico-sanitárias de produção e de conservação, não tivemos outra opção que não a inutilização. Pesa a consciência do fiscal o ato de inutilizar tão grande quantidade de alimentos, sabendo que uma ou mais famílias sobrevivem daquele negócio, e que a população apresenta contextos sociais distintos. Porém, naquele momento estamos executando o nosso papel e temos a obrigação de seguir a lei, não nos restando outra alternativa. A ação é terminada com a lavratura de autos e termos, documentação de todas as atividades que subsidiariam a polícia para a abertura de processo contra o responsável pela atividade.

Essas são algumas das situações que encontramos no dia a dia das fiscalizações da VISA. A maior parte da população enxerga o fiscal da VISA como uma pessoa que vai até os estabelecimentos só para multar, interditar ou até subornar. Dessa forma, é frequente a tensão, como insultos e xingamentos por parte dos donos dos estabelecimentos aos fiscais.

Porém, por outro lado, também é comum em algumas situações, em que um estabelecimento é vistoriado e necessariamente autuado – depois de muito diálogo,

explicações e orientações, com desgastes de ambas as partes –, no nosso retorno ao local, após o prazo concedido para a tomada das exigências a serem cumpridas, o responsável nos recebe de braços abertos e aparentando estar muito satisfeito com o resultado obtido após ter cumprido as nossas solicitações; e nos agradece pelas orientações prestadas durante a fiscalização.

O que posso relatar, com segurança própria, em relação aos fiscais da VISA, é que procuramos orientar da melhor forma possível as pessoas para que ocorra determinada mudança. Assim, o estabelecimento, mesmo que de início invista um capital para que ocorra tudo conforme solicitado, pode vir a ter um retorno positivo, como ter um aumento no número de clientes por oferecer uma melhor organização, em geral; bem como ter uma satisfação pessoal pelo reconhecimento daquele esforço feito por meio de investimentos. Além disso, no final tudo isso, pode ser um resultado atribuído também ao nosso trabalho, ou seja: essa satisfação também torna-se nossa, por termos a possibilidade de ver os resultados concretos da nossa fiscalização.

No contexto de promover uma melhoria nos requisitos higiênico-sanitários, a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária apresenta papel fundamental para a qualidade de vida da população que frequenta o Mercado. Porém, muitos clientes e comerciantes desconhecem essa atividade, os benefícios dela, e tem predileção pelas características existentes no mercado em relação à disposição dos alimentos expostos à venda, o que dificulta as ações de fiscalização.

A fiscalização é necessária para haver cuidados preventivos da saúde da comunidade, porém a gestão se mostra inflexível diante das diferentes situações econômicas e contextos sociais. Assim, por um lado, a população necessita ter um esclarecimento maior sobre a legislação pertinente à vigilância sanitária, e, por outro, a gestão deve buscar uma orientação mais compatível, da melhor forma possível, para conviver com a precariedade de estrutura fornecida no mercado.

Atualmente, é possível perceber uma preocupação dos consumidores com os riscos alimentares que afligem sua saúde e qualidade de vida. Os produtos de origem animal, em foco os cárneos, estão sujeitos à contaminação de agentes químicos, físicos e microbiológicos, considerados importantes em relação ao risco à segurança e inocuidade alimentar (ANDRADE, 2013; ROSSI *et. al.*, 2014). Embora esse tipo de comércio esteja vivendo época de rápidas transformações, tanto tecnológicas como comerciais, a qualidade é um componente vital para a

sustentação no mercado e um quesito para assegurar o emprego, bem como para a saúde do ser humano, pois é primordial para a garantia da segurança alimentar. A oferta e a comercialização de alimentos por esses comerciantes podem trazer consequências indesejáveis ao consumidor (MARCHIORI, 2004).

Estudos e diretrizes sanitárias (SILVA, 1999; MIGUEL *et al.*, 2000; BRASIL, 1990a) atestam que o produto final não deve ser o único alvo da fiscalização dos alimentos, mas sim todas as etapas pelas quais o mesmo passa, ou seja, abate/colheita, transporte, armazenamento, processamento e disponibilização ao consumidor final.

O controle de qualidade e a segurança alimentar podem ser realizados por análises físicas, físico-químicas, químicas, microbiológicas, toxicológicas e sensoriais, quando necessário. Entretanto, esses métodos são inviáveis economicamente para a maioria dos estabelecimentos por necessitarem de amostras, equipamentos e análises sofisticados, além do fato da certificação ser limitada, já que nenhuma análise traz 100% de garantia, por mais rigorosa que seja. (SENAC, 2001)

Contudo, o Mercado São Sebastião faz parte da vida comunitária da população local de forma mais complexa do que unicamente através das relações de produção, compra e venda neles encontradas. Compreendemos, nessa ótica, que sua função social e comunitária vai além de suas funções econômicas de comercialização de produtos, o que significa dizer que, ali, as transações econômicas estão correlacionadas a diversos outros fatores e arranjos socioculturais.

Desse modo, a intervenção de uma fiscalização no local não é vista com agrado por boa parte dos frequentadores do local. O costume e os hábitos adquiridos com o passar dos anos tornam-se uma barreira para qualquer mudança, ainda que seja algo para obter maiores benefícios relacionados à saúde pública. Um dos imperativos exigidos para assegurar a eficiência das ações da Vigilância Sanitária – com objetivo de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários que impactam o meio ambiente, decorrentes da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse à saúde – é a aplicação correta e contínua da legislação sanitária vigente.

Alguns pressupostos podem ser levantados acerca dos tensionamentos entre permissionários e fiscais da AGEFIS, pensando nos desdobramentos diretos

provocados na Política de Fiscalização Sanitária. É possível reconhecer que há uma ausência de programas educacionais e informativos para a população acerca da atuação dos fiscais e da importância dessa atuação para a cidade, principalmente considerando que nós podemos também oferecer um conjunto de esclarecimentos sobre infrações e direitos referente à legislação do município.

Além desse fator que envolve acesso à informação, vemos também que há décadas, no cerne dos mercados populares, são mobilizados saberes tradicionais aplicados no manuseio dos alimentos. Isso dificulta a construção de uma consciência sanitária crítica. Na maioria das vezes, o que percebemos é que os fiscais acabam sendo associados a profissionais que ameaçam e interferem o mercado popular para que os mercados maiores mantenham sua hegemonia.

Desse modo, o poder público precisa ter um olhar atento para diferentes necessidades, para assim, esclarecer a população sobre o papel dos fiscais na sociedade, que é de informar sobre as exigências da legislação bem como assegurar uma melhor segurança alimentar. O poder público deve também observar que há uma necessidade de compreender que tais saberes populares ancoram identidades culturais e que, além disso, as exigências sanitárias podem impactar economicamente permissionários e funcionários que tiram o seu sustento das vendas no mercado. Os hábitos alimentares representam a vida em sociedade, expressando os anseios e as expectativas coletivas dos sujeitos envolvidos naquele cotidiano.

Alguns pressupostos podem ser levantados acerca dos tensionamentos entre permissionários e fiscais da AGEFIS, ao pensarmos nos desdobramentos diretos provocados na Política de Fiscalização Sanitária. Além do conhecimento popular sobre os alimentos tradicionais mobilizado há décadas no cerne dos mercados populares, a ausência de programas educacionais e informativos para a população acerca da atuação dos fiscais, bem como a sua importância para a cidade, em conjunto com a falta de esclarecimento a respeito das infrações das legislações exigidas no município, também são questões a serem destacadas.

Desse modo, em vez de ser construída uma perspectiva de construção de uma consciência sanitária crítica, é propiciado uma impressão quanto à representação social dos fiscais como aqueles profissionais que ameaçam e interferem no campo de atuação de grupos sociais com práticas culturais alimentares arraigadas na tradição. O poder público deve observar que há também

uma necessidade em compreender que tais saberes populares ancoram identidades culturais.

Podemos dizer que os hábitos alimentares representam a vida em sociedade, expressando os anseios e as expectativas coletivas dos sujeitos envolvidos naquele cotidiano. Nesse sentido, acaba por interferir nas escolhas de consumo desses sujeitos. As exigências sanitárias podem impactar economicamente permissionários e funcionários que tiram o seu sustento das vendas no mercado.

É preciso ressaltar que a legislação deve ser aplicada, não com ênfase de instrumento coercitivo, e sim como instrumento esclarecedor e eficaz. É importante haver a perspectiva de desenvolver na prática um conjunto de ações educativas que melhorem a qualidade de vida da população. Contudo, a legislação sanitária sofre constantes alterações, e esse fato exige uma atenção especial da equipe de vigilância sanitária no exercício das atribuições inerentes ao seu cargo, para que as suas ações profissionais encontrem, efetivamente, amparo legal.

4.3.1 Sentidos e significados da Política de Fiscalização Sanitária no Mercado São Sebastião: a visão institucional e a de permissionários e clientes

Como já mencionamos na seção 2.2, a Avaliação em Profundidade pressupõe o compromisso com o paradigma hermenêutico interpretativista, o qual procura compreender mais que explicar. Assim, essa pesquisa avaliativa não prioriza a valoração, o juízo de valor, intrínsecos às avaliações ortodoxas. Não buscamos um julgamento acerca da política; mas sim, sobretudo, buscamos compreender como os sujeitos fazem e vivem essa política, levando em consideração as particularidades do meio em que estão inseridos.

Isso posto, nesse tópico buscamos compreender o fenômeno das tensões da Política de Fiscalização a partir da percepção de dois gestores da AGEFIS pertencentes à VISA, diretamente envolvidos na formulação da política em questão. Foram entrevistados dois gestores, um pertencente à Célula de Vigilância Sanitária (CEVISA), e o outro pertencente à Gerencia de Elaboração de Planos de Fiscalização da AGEFIS. Objetivando preservar a identidade dos participantes dessa avaliação, os gerentes entrevistados foram nomeados G1 e G2.

A implantação da AGEFIS é considerada um marco político e legal em virtude de trazer em seu texto oficial a finalidade de implementar a Política de Fiscalização

Urbana Municipal, em consonância com a política governamental. Posto isso, ocorre a institucionalização da fiscalização como política pública municipal.

Com a criação da AGEFIS em Fortaleza, as padronizações foram implementadas e o processo fiscalizatório foi redefinido para cumprir todas as suas etapas, diferente de como acontecia anteriormente, quando a fiscalização ocorria sem seguir um protocolo definido de forma planejada, o que dificultava a ação dos fiscais, a trajetória e a finalização do processo administrativo, conforme é observado na fala do entrevistado G1:

A fiscalização no Mercado São Sebastião sempre existiu. Porém, o que aconteciam eram algumas fiscalizações pontuais, devido às denúncias recebidas do setor de alimentos e principalmente do setor que vende produtos de origem animal (carnes, frangos, peixes e frios). Assim, a necessidade de fiscalização sempre existe, e são normas da própria legislação municipal, estadual e federal que determina. (G1)

O objetivo da fiscalização da vigilância sanitária, conforme as normas da AGEFIS, é orientar o setor regulado, determinar que ele cumpra as normas sanitárias vigentes e puni-lo mesmo quando não houver o cumprimento das solicitações expressas nos termos que são lavrados nas fiscalizações. Segundo fiscais da vigilância sanitária, sempre existiu um comportamento ético durante as fiscalizações; que respeita o direito do setor regulado e que procura orientá-lo durante as fiscalizações, deixando um prazo de acordo com a determinação legal, para que sejam realizadas as devidas adequações e, por fim, retornando posteriormente, para verificar se todos os itens foram cumpridos.

Assim, na rotina da fiscalização, após o prazo de advertência, ainda que sejam constatadas irregularidades, dependendo do risco e grau do problema, o estabelecimento ou a atividade pode ser interditado cautelarmente e autuado. A autuação pode gerar as seguintes penalidades: advertência, multa, apreensão e interdição parcial ou total da atividade, como explica a fala do entrevistado G1:

Sempre fizemos as ações respeitando o setor regulado e a prevenção de risco sanitário. O objetivo sempre foi de orientar o setor regulado, determinar que o mesmo cumpra as normas sanitárias vigentes e punir o mesmo quando não cumpre o que foi colocado nos termos que são deixados nas fiscalizações. Sempre existiu um comportamento ético durante as fiscalizações, respeitando o direito do setor regulado e fizemos as visitas orientando todos os setores, deixando um prazo de acordo com a determinação legal, para realizarem as devidas adequações que fossem

necessárias, e retornando posteriormente, para verificar se cumpriram todos os itens. (G1)

A trajetória Política da Vigilância Sanitária no município de Fortaleza passa por diferentes gestões. Entre os anos de 1997 a 2004, o governo do prefeito Juraci Magalhães reestruturou a fiscalização com a implantação das seis Secretarias Executivas Regionais. Em seguida, houve, durante a gestão da prefeita Luizianne Lins na Prefeitura Municipal de Fortaleza de 2004 a 2012, a realização do concurso para o cargo de fiscal municipal geral e fiscal municipal da vigilância sanitária.

Em 2013, o mandato do prefeito Roberto Cláudio unificou o controle da fiscalização sanitária dentro do município com a criação da AGEFIS. As três gestões voltaram-se à questão da fiscalização sanitária, porém, cada uma administrou de forma diferente a execução das atividades sanitárias. O entrevistado G2 enfatiza que não existiu um momento político que deu início a essas ações:

Não existiu ou existe momento político, existe sim a prevenção de risco sanitário e principalmente o cuidado com os produtos comercializados para população. Nunca trabalhamos com mediação ideológica ou política. Fazemos sempre aquilo que a legislação determina. (G2)

Observamos que diante das novas necessidades da população, o discurso sanitário ocupa posição de destaque, tornando-se o discurso político-ideológico do aparelho estatal. A partir do sanitarismo, vemos instalar-se na cidade de Fortaleza uma política de reorientação político-econômica e social que, mediante a atuação da agência sanitária intervindo na vida das populações, atua diretamente não só na saúde dos indivíduos, mas na sociedade, com a modificação de rotinas, hábitos e valores. O governo em questão tem o domínio dessa política sanitária, porém ela é “amarrada” às legislações municipal, estadual e federal. Sobre a dificuldade em relação ao termo “permissão”, afirma o entrevistado G2 o seguinte:

Eu assumia a GREFI 2, na antiga Regional 2, em 2017, e essa fiscalização já era realizada. Na época a gestão era do Roberto Cláudio. E a gente nunca teve impedimento para fiscalizar, pelo contrário, ele sempre apoiou a fiscalização, o problema não era a política, o problema sempre foi a estrutura do mercado. Relação com os gestores não tivemos problema. Assim, o objetivo é que os permissionários se adequem à legislação vigente e cumpram os termos de permissão, porém, a gente sempre teve dificuldade com relação a esse termo, devido a ele ser muito generalista, tratando mais dos deveres em relação à estrutura em geral, e não observando os cuidados sanitários. Esses termos são dados pelas Secretarias Regionais. (G2)

Porém, o interlocutor explica que a gestão política, detentora do domínio da política sanitária, precisa ser acionada por parte dos seus executores, por meio de relatórios situacionais, na intenção de uma maior atenção para a situação atual dos mercados:

Quando eu estava à frente da Regional 2, a gente fazia uma programação que na época que antecedia o dia da Páscoa, a gente fazia uma fiscalização em todos os mercados da regional, porque era a época que tinha um aumento considerável de peixes à venda. Era essa época que os mercados eram fiscalizados, a gente fazia relatórios para apresentar ao secretário da regional na tentativa de sensibilizar para que houvesse alguma reforma ou alguma melhoria na estrutura, ou que fosse incluído algum item no termo de permissão deles. Mas, que eu saiba, isso nunca aconteceu. (G1)

Menezes (2011b), a partir dos estudos de Cerdan e Sautier (1998, p. 15), deixa claro que “a identidade dos bens alimentares e a identificação dos consumidores com esses produtos ultrapassa o caráter biológico e econômico, pois esses produtos estão enraizados na cultura de um público fiel”. Para os consumidores, esse significado cultural, essa tradição, o valor histórico, os símbolos e a relação entre os atores sociais, os quais são os detentores do saber da produção, são fatores que realmente influenciam na valorização e no consumo do produto. Isso, segundo Almeida, Paiva e Guerra (2013), auxilia a compreender os significados culturais, pois permite ir além do conhecimento sobre os processos de produção e comercialização do produto, uma vez que esse tipo de produção e produto envolve uma diversidade de valores, símbolos, tradições e relações sociais.

Voltando o olhar para essa questão cultural, é possível observarmos a falta de legislação específica para os mercados públicos que carregam todo esse caráter cultural, como é explicitado pelo entrevistado G2.

Os mercados são estabelecimentos de interesse sanitário, por isso é realizada a fiscalização lá, apesar de não ter uma legislação específica que atenda a questão cultural, temos a legislação para a comercialização e manipulação de produtos de interesse sanitário, produtos de origem animal e gêneros alimentícios, em geral. (G2)

No sentido de um planejamento de reorientação político-econômico e social, é de suma importância, na construção da metodologia de avaliação da Política Municipal de Fiscalização, a escuta ativa dos profissionais que vivenciam essa política no seu dia a dia. Tais considerações reforçam o fato de que os fiscais são

porta-vozes da Política de Fiscalização da cidade de Fortaleza. Contudo, os entrevistados afirmam que, muitas vezes, não tiveram oportunidade de opinar na formulação dessas políticas:

Do ponto de vista sanitário, o problema é que nunca a vigilância é chamada para opinar sobre como deve ser a estrutura física desses estabelecimentos públicos, deixando somente a cargo de pessoas que não têm o entendimento técnico, de como funciona esses locais, e quais as verdadeiras necessidades e obrigatoriedades que devem ter. (G2)

Outro aspecto apontado tanto pelo entrevistado G1 quanto pelo entrevistado G2 foi a dificuldade encontrada no processo de execução da política devido ao termo de permissão formulado pela prefeitura de Fortaleza; o que limita a execução de melhorias estruturais relacionadas às exigências da vigilância sanitária dentro dos boxes do mercado, como enfatiza o entrevistado G2.

Um dos principais desafios que eu posso citar é a questão estrutural, porque não é nem tanto culpa dos permissionários, porque eles não podem fazer nenhuma melhoria mínima que seja, como a implantação de uma pia, porque eles não têm autorização pra isso, então essa estrutura dificulta muito a nossa fiscalização e favorece a má higiene do local, exatamente porque eles não podem fazer benfeitorias. Se os permissionários pudessem fazer pequenas reformas estruturais, seria possível a melhoria da higiene e organização dos boxes, mas essa questão estrutural, amarrada aos limites do termo de permissão, trava muito. (G2)

Em consonância à tal percepção, o entrevistado G2 acrescentou também a seguinte sugestão:

Acho que poderia ser de forma mais constante essa fiscalização nos mercados, até porque como eles não podem fazer essas melhorias estruturais, a gente deveria acompanhar mais de perto a fim de promover uma maior organização e higiene do mercado. Porém, a realidade é que temos poucos profissionais dessa área pra fazer essa fiscalização mais constante. (G2)

Outro aspecto citado pelo mesmo entrevistado é a questão da segurança física dos fiscais:

No mercado, lidamos com pessoas de nível [econômico] mais baixo, eles geralmente não recebem muito bem a fiscalização, e os fiscais relatavam muito que elas estavam sempre com facões... Eles [os fiscais] se sentiam muito intimidados e receosos ao realizarem essa fiscalização, sendo então a falta de segurança das equipes mais uma dificuldade. (G2)

Porém, ao longo de suas considerações, alguns participantes apontaram que a política obteve mais acertos que erros e demonstram, em suas falas, que acreditam que as dificuldades estão diminuindo com o passar dos anos, devendo esse fato ser relacionado à importância dada às especializações dos fiscais:

Quanto às dificuldades nas fiscalizações, elas estão diminuindo, pois o próprio setor está tomando consciência que deve ter respeito pelo consumidor e cumprir o que a legislação determina. Acho, portanto, que durante esses anos todos que estamos na vigilância sanitária, tivemos muito mais acertos que erros e obtivemos ótimos resultados, pois isso é comprovado através do quantitativo de denúncias que recebemos hoje ser muito pequeno, em relação ao que havia há quinze anos atrás. Reafirmo, como já falei, tivemos resultados positivos, pois desde o momento que tivemos o ingresso dos novos fiscais com as devidas especializações nas áreas, estes resultados foram melhores. (G1)

Objetivando compreender as experiências dos fiscais da vigilância sanitária e as ressignificações atribuídas aos atores da Política de Fiscalização Sanitária, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois fiscais com formação em Medicina Veterinária, responsáveis pela execução da fiscalização de produtos de origem animal no Mercado São Sebastião. Um deles ingressou na carreira de fiscal municipal da vigilância sanitária por meio do concurso de 2010; o outro iniciou como servidor público da carreira do ambiente de fiscalização admitido em concurso público realizado em 1982.

Ao longo desse tópico, foram utilizadas as siglas F1 e F2 para designar esses dois fiscais que atuam na GEREF1, que abrange o domínio territorial onde está localizado o Mercado São Sebastião, a fim de manter o anonimato dos participantes dessa pesquisa avaliativa.

Iniciamos o diálogo com esses interlocutores indagando acerca de como se dá o processo de planejamento para que a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária seja implementada no Mercado São Sebastião. Como resposta a essa pergunta, F1 relatou:

O planejamento estratégico da fiscalização sanitária no Mercado São Sebastião ocorre nas gerências das Células de Vigilância Sanitária (CEVISA) e Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), pautada nas diretrizes da Anvisa e legislações disponíveis, da mesma forma como ocorre em qualquer outro estabelecimento de interesse sanitário localizado no âmbito da gestão municipal. (F1)

Portanto, podemos inferir que a Política de Fiscalização Sanitária segue o mesmo formato de trajetória de formulação, legislação e execução, independente do

local no qual será executada. O entrevistado F2 ratifica essa informação ao ser indagado sobre o processo de planejamento da citada Política em Fortaleza. Ele relata que o atual governo não participa de forma aprofundada, ou seja, não atua próximo das questões da fiscalização da vigilância sanitária e suas especificidades, não respeitando as características individuais de cada local, tornando a fiscalização no Mercado um conjunto de ações generalistas.

Hoje, a atual prefeitura que está inserida nesse contexto da Política de Vigilância Sanitária de Fiscalização no Mercado São Sebastião é meio fora de senso, na medida que você tem uma estrutura administrativa totalmente desligada do processo de fiscalização e, dessa forma, digamos assim, está sendo rejeitada pelos permissionários e usuários do mercado. Desta forma, o planejamento da política a ser adotada no local também deixa a desejar, isso não quer dizer que as pessoas que o fazem são incompetentes ou que estão deixando de lado o mercado, mas é a situação é extremamente complicada de se administrar. Então, o mercado sempre fica de certa forma um pouco de lado, até porque a gestão da vigilância sanitária está nas mãos de um grupo de pessoas muito aquém das necessidades reais da cidade. (F2)

Questionados a respeito de capacitação e/ou treinamentos ofertados pela Prefeitura sobre o tema, os fiscais relataram que são realizadas ações de capacitação que abordam temas diversos referentes à vigilância sanitária. Porém, desconhecem uma abordagem específica para a temática da fiscalização sanitária nos mercados públicos, bem como para as dificuldades encontradas durante a fiscalização no local. Também responderam que têm interesse em participar de cursos específicos voltados para as ações sanitárias nos mercados, conforme demonstram os depoimentos a seguir:

Sim, periodicamente são realizadas capacitações e outras atividades educativas/orientativas. Essa capacitação é realizada por setores específicos da CEVISA e AGEFIS. Mas sinto falta de um treinamentos mais voltados a situação dos mercados públicos que envolvem outras questões como as características sócio culturais dos permissionários, que não compreendem as necessidades de seguir algumas regras e assim podem nos colocar em situações de perigo. (F1)

O entrevistado F1 acrescenta que a capacitação/o treinamento também deveria ser voltada(o) para os próprios permissionários de forma regular, assim como a promoção de educação em saúde alimentar para a população, segundo o trecho: “a capacitação/treinamento deveria ser periódica, dos permissionários e corpo gestor do mercado, como também precisa haver educação em saúde da

população, para que compreendam o que seria um alimento seguro". O interlocutor F2 destaca:

Os fiscais não são preparados para as fiscalizações no mercado, não são treinados para aquelas situações tão esdrúxulas. É triste, mas não somos preparados para isso, nem devidamente preparados para estar desprotegidos frente a uma possível violência que pode ser gerada durante uma fiscalização no mercado. O que acontece, esporadicamente, são treinamentos para a atualização da legislação ou para ações específicas, mas não voltadas aos mercados. (F2)

Questionados quanto à percepção do entendimento sobre as constantes intercorrências de resistência por parte dos permissionários do São Sebastião em virtude da implementação da Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária no Mercado, os fiscais entrevistados justificam essa resistência devido aos hábitos culturais enraizados na rotina dos permissionários, ocorrendo uma negação em aceitar as normas das legislações sanitária.

Outro fator citado que também dificulta essa conscientização, segundo os fiscais, é a falta de demanda em investimentos necessários para capacitação, programas educacionais e reestruturação do mercado, por parte da gestão pública, oferecida aos permissionários para que possam se adaptar adequadamente às solicitações sanitárias:

Os permissionários resistem à mudança porque estão na zona de conforto, adaptados à rotina. Criou-se, também, uma cultura desconstruída sobre a "carne fresca", "queijo fresco" e expostos a temperatura ambiente, sem refrigeração, por exemplo. Mesmo que mostremos com dados o oposto, há sempre uma negação em aceitar, assim permanecem como estão há décadas. Algumas vivências culturais são "enraizadas", hábitos que o difíceis de mudar ou exigem que haja construção de todo um processo de mudança, que demanda tempo e investimento em mais treinamentos e educação em saúde. Muitas vezes, a mudança aos permissionários demanda "custo" adicional e a própria rejeição cultural por conceitos distorcidos, o que gera constantes intercorrências. (F1)

Os permissionários enxergam a vigilância sanitária como um inimigo, como algo que ele tem que rejeitar e não como alguém que vai levar ideias novas, que vai modificar a empresa dele, porque ali é uma empresa, pra modernizar e pra viabilizar o seu negócio. (F2)

Indigados sobre a opinião com base na experiência do dia a dia de trabalho como fiscal municipal na implementação da Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária no Mercado São Sebastião, percebemos que, além dos gestores, os fiscais

relatam a necessidade de estrutura adequada para que seja possível serem atendidas as solicitações da legislação sanitária pelos permissionários do mercado:

A política, com base na minha experiência de fiscal, deveria vislumbrar o planejamento estrutural periódico dos mercados, dentro das normas da Vigilância Sanitária. Muitas vezes, as reformas são efetivadas sem que a vigilância participe efetivamente e o espaço já é construído com erros básicos. Deveria haver incentivos para quem mantiver o estabelecimento dentro dos padrões e da segurança alimentar. (F1)

A política que vem desde a época do prefeito Roberto Cláudio para o mercado, está inserida no bojo das políticas públicas do Estado para revigorar a cidade de Fortaleza. Iniciou-se com a reforma do mercado de peixes da beira-mar. De certa forma, a linha de raciocínio era de que: se pessoas ocuparem os espaços públicos, iria reduzir as depredações. Porém, o uso do local não se faz todo tempo, e assim, no mercado de peixes da beira-mar se verificou uma depredação durante a noite pelos moradores de rua. Essa mesma linha de raciocínio se usaria para o Mercado São Sebastião, entretanto foi visto que o custo de reforma daquela região seria muito alto e em seu entorno, existe um grupo grande de moradores de rua, que não tinha interesse de preservar o patrimônio público, então o projeto de remodelação do mercado ficou engavetado desde o Roberto Cláudio. (F1)

Em seguida, ao perguntarmos como eles enxergam as mudanças que a implementação dessa política pública pode acarretar no mercado. Os fiscais entrevistados expressam que compreendem as limitações estruturais do mercado, bem como também a influência de fatores sociais, culturais e políticos do meio no qual está inserido o mercado, porém, todos mostraram-se favoráveis à aplicação de uma política pública no local, mas consideraram que, para que essa política se torne um instrumento de mudança social, é preciso que ela realmente aconteça com um planejamento voltado especificamente para as necessidades do mercado. Esses relatos podem ser verificados a seguir:

As mudanças que possam vir a ocorrer com a implementação dessa política de forma a atender as questões do Mercado São Sebastião, são de fundamental importância, pois irão direcionar as ações executadas no Mercado, o que poderia levar no futuro a uma mudança de hábitos da população envolvida, que ao meu ver, só traria vantagens a todos. (F1).

Quando você analisa quais as mudanças que aconteceram na implantação dessas políticas... Eu pergunto: que política? Mudanças como? A estrutura dos boxes, os permissionários, os usuários não permitem mudança, é o fiscal lutando para tentar fazer algo decente no local. Assim, se você me pergunta, com base na minha experiência, o que essa política vai mudar, eu digo, que essa política não vai levar a nada; vamos permanecer com esse quadro por um longo tempo, até que haja um interesse político de mudar

aquela situação. Dessa forma, a minha opinião pessoal é que a ausência de uma política pública adequada para o mercado vai gerar um câncer que vai perdurar por muito tempo. Isso já é histórico, já vem desde o período de Juraci Magalhães, e eu não vejo nada que indique que a prefeitura vai mudar alguma coisa nessa linha de raciocínio (F2).

Com o objetivo de compreender o dia a dia do funcionamento do São Sebastião foi feita a entrevista semiestruturada com o atual administrador, que está há sete anos nesse cargo; com um permissionário, que se intitulou presidente do Mercado, estando, segundo ele, há cinco anos nessa função; com um funcionário de um permissionário e com dois clientes.

Ressaltamos que na realização da entrevista, os primeiros permissionários contatados foram, de certa forma, hostis e se recusaram a participar da entrevista, informaram que eu teria que pedir autorização para o administrador, pois eles poderiam ser punidos com a pena de terem seus boxes fechados por 3 dias. Dessa forma, procurei o gerente e a autorização para a entrevista, que foi concedida. A fim de manter o anonimato dos participantes desta pesquisa avaliativa ao longo desse tópico, foram utilizadas as siglas A1, P1 e C1 para designar o administrador, o permissionário e o cliente; todos atuantes no Mercado São Sebastião.

Inicialmente, foi questionado ao entrevistado A1 acerca do seu conhecimento sobre a frequência da fiscalização da vigilância sanitária no local, que, segundo o seu relato, toda fiscalização prevista tem sido verificada:

Estou há 7 anos nesse cargo de administrador do Mercado São Sebastião e tenho visto visitas periódicas da vigilância sanitária, mais relacionada com a alimentação, incluindo também a parte da cozinha. Eles vêm durante a madrugada na chegada dos alimentos, o maior propósito é esse, e principalmente na Semana Santa, que tem a ver com o comércio do peixe. E também anualmente vem o instituto de peso e medida para fazer a aferição das balanças para poder atestar que estão corretas. Então, toda a fiscalização prevista tem sido feita. (A1)

O entrevistado (P1) relata que: “sempre que a fiscalização da vigilância sanitária vem, é exigido alguma mudança ou tem que comprar uma coisa ou outra, e a gente tenta, mas, na maioria das vezes, não dá para fazer se não a gente fecha”.

Na opinião do cliente (C1): “Aqui é mais acessível o preço, gostamos da qualidade da carne, mas nunca vimos fiscalização por aqui. Mas acredito que o mercado melhorou, de um tempo pra cá”.

Quando questionado sobre a abordagem dos fiscais aos permissionários e sobre possíveis atritos entre eles, o entrevistado A1 relatou não ter verificado situações dessa natureza:

Eu não vejo atrito, porque a fiscalização independe se você gosta ou não gosta, a fiscalização vem, seja por denúncia ou por rotina. Então o permissionário não tem que gostar ou deixar de gostar, eles têm que estar corretos, agir corretamente, vender produtos certos, na temperatura ideal, para que as pessoas possam consumir. (A1)

Já a opinião do entrevistado P1 revela um certo grau de tensão; exemplifica claramente o gosto e a preferência do público que frequenta o mercado, que mantém os costumes herdados e certamente não querem modificá-los:

Eles querem que a gente coloque uma vitrine refrigerada de ponta a ponta, mas não dá, e a gente vai levando, senão fecha. O pessoal aqui gosta de carne fresca, não gosta de carne gelada, e os fiscais querem que a gente fique como no supermercado. Ninguém aqui quer ficar igual supermercado, porque vamos perder os clientes que gostam do boi fresco, e muitas famílias aqui vivem desse comércio há muitos anos – pai, filhos, irmãos. Aí eles têm que respeitar nós também. (P1)

Questionado quais foram as mudanças após a implementação dessa política pública no mercado, o entrevistado A1 descreve uma situação de controle regular em relação aos produtos vendidos no mercado, porém admite em seu relato que houve uma adequação necessária em relação ao armazenamento dos produtos cárneos. Assim, observamos que algumas mudanças foram adotadas a fim de adequar as práticas que vão de encontro às normas da vigilância sanitária:

Nós não temos essa dificuldade com o produto que não seja adequado para o consumo. O mercado não é recorrente nesse setor, a fiscalização vem aqui. Eventualmente, somos notificados para adequar uma coisa ou outra, mas isso está dentro do parâmetro normal do Mercado, que tem 120 lojas de carnes, que talvez seja o mais necessário de ser fiscalizado. Aqui tinha uma cultura muito comum, do passado, que era o boi fresco, a carne natural e não gelada, mas isso ao longo do tempo foi sendo substituído pela carne gelada, que é uma forma de fazer que esse produto tenha uma qualidade suficiente e esteja adequadamente armazenada, refrigerada, que possa estar em condição de consumo. (A1)

Conforme os diálogos apresentados, é visto um posicionamento relativamente contrário entre a gestão do mercado e os permissionários, em relação às mudanças ocorridas no Mercado com a Política de Fiscalização, como também em relação à possível tensão entre os comerciantes e os fiscais. A respeito da opinião e da

avaliação da fiscalização da vigilância sanitária no mercado, todos os entrevistados, inclusive os clientes, foram unânimes em relatar que existem vantagens para todos quando ocorrem as fiscalizações no local.

Acho que é necessário para que as pessoas não adormeçam, deixem de prestar um bom serviço; nosso grande papel é prestar um serviço de qualidade e os produtos também devem atender a essa qualidade. Eu como administrador do mercado, quando ocorre um problema acaba chegando para mim, e eu posso dizer que, nesses sete anos que estou por aqui, não tenho visto tantos casos como esses de negligência, porque é estabelecida uma rotina e uma maneira de administrar que todos têm se adequando ao nosso sistema. (A1)

Já tivemos melhorias com a fiscalização, como por exemplo o fardamento que foi exigido, os azulejos em cada box que tiveram que ser colocados, o piso vai ser trocado em breve, aí vai melhorando, a gente vai fazendo o que dá e vai levando. O andar das frutas já está bem melhor, o setor das carnes que é o mais difícil. (P1)

Nunca vimos a fiscalização porque não estamos aqui todos os dias, mas acho que houve melhorias. Mas poderia melhorar mais ainda a parte da higiene. Nós gostamos da tradição de comer a carne fresca, que é diferente do supermercado, mas poderia ser mais organizada a parte de estrutura, de higiene. (C1)

Por fim, apresentamos a conclusão do relatório situacional de inspeção sanitária realizado por fiscais da vigilância sanitária, em Março de 2020:

Enfatizamos que qualquer ação de fiscalização que venha a ocorrer no local deverá ser realizada com apoio de força policial, a fim de resguardar a integridade física dos agentes de fiscalização. No setor mais crítico (comércio de carnes, pescados e aves), os produtos ficam expostos à temperatura ambiente, condição incompatível com a necessidade destes alimentos.

No entanto, o comércio de carnes nessas condições tem caráter cultural; é característico da atividade tradicional de mercado público e é recorrente nos demais mercados da cidade, o que evidencia necessidade de ações educativas direcionadas ao consumidor desses locais, no intuito de sensibilizar a população em relação às condições adequadas de comercialização de alimentos, bem como quanto aos riscos decorrentes do consumo de alimentos mantidos em condições inadequadas.

As deficiências estruturais e a ineficiente higienização oferecem risco à saúde dos clientes e/ou dos consumidores. A situação evidencia a necessidade de serem adotadas medidas que impeçam o acesso, o controle, a alimentação, o abrigo e a proliferação de vetores e pragas urbanas. Recomendamos que haja planejamento

para reestruturação física, segurança e qualificação de recursos humanos, mediante prévia interdição em virtude das irregularidades descritas anteriormente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa, desenvolvida no campo da avaliação de políticas públicas, permite-nos algumas considerações ancoradas em uma perspectiva de Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008), que tem como característica central a prevalência de recursos qualitativos de pesquisa. Buscamos avaliar a implementação da Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária no Mercado São Sebastião partindo da análise dos eixos do conteúdo, do contexto e da trajetória da Política.

Durante a realização desta avaliação, foram coletadas informações dos atores-chave da política em estudo, os quais são: os servidores que atuam na gestão e na operacionalização da política, os permissionários, os comerciantes e, por fim, a comunidade que frequenta e consome produtos no Mercado São Sebastião. Os relatos desses interlocutores propiciaram uma dimensão ampliada da avaliação da Política de Vigilância Sanitária de Fortaleza.

Assim, ao tentarmos compreender o significado da Política na visão dos participantes dessa pesquisa, foram feitas perguntas abertas e semiestruturadas que, embora simples e diretas, não induziam os entrevistados a uma avaliação positiva ou negativa a respeito da Política. Ao contrário disso, possibilitaram uma reflexão independente por parte dos entrevistados.

As pesquisas em fontes bibliográficas e documentais, bem como as percepções apreendidas dos sujeitos depoentes, demonstram, acerca do contexto da Política, que, apesar da criação da AGEFIS, empreendida no ano de 2014 através da Lei nº190/14, a fiscalização da vigilância sanitária de Fortaleza já existia, o que também foi relatado pelos entrevistados.

A fiscalização era realizada por um efetivo de servidores da carreira do ambiente de fiscalização, admitidos em concurso público realizado em 1982 com especialidade técnica na área de edificações, eletrotécnica e mecânica, até o ano de 2010. Porém, a fiscalização ocorria sem seguir um protocolo definido de forma planejada, o que dificultava a ação dos fiscais, a trajetória e a finalização dos processos administrativos.

Em 2010, a Prefeitura Municipal de Fortaleza realizou concurso para o cargo de fiscal municipal geral com graduação de nível superior em qualquer área; e para fiscal municipal da vigilância sanitária, que exigia graduação específica por área de

atuação. A infraestrutura para operacionalização dessa política, no entanto, não foi preparada para viabilizar os resultados com o incremento do capital humano no ambiente de fiscalização. É evidente, nas percepções dos interlocutores, que, após a criação da AGEFIS, a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária nos mercados populares de Fortaleza tomou uma forma mais programada, formalizada e próxima ao que determina a legislação.

No que diz respeito ao conteúdo da política, sabemos que a legislação que regulamenta os serviços de inspeção sanitária é complexa e passa por constante processo de ajustes. Porém, durante a pesquisa, ficou claro que a legislação aplicada nos mercados públicos, mesmo com as informações e orientações com base nas legislações vigentes que normatizam o tema, em conjunto com as orientações dos órgãos responsáveis pela gestão e execução dos serviços de inspeção sanitária para produtos de origem animal, não tem amparo científico local. Ou seja, não é baseada em experiências com as realidades do dia a dia de um mercado.

Podemos dizer que se trata de uma perspectiva generalizante, constituindo uma legislação de muitas imprecisões e lacunas que se impõe por meio de um controle legalmente respaldado, que deixa poucas margens de defesa frente a um sistema capitalista que busca mecanismos de aumento da produtividade e do lucro, contrapondo-se às características de autenticidade dos costumes e das tradições alimentares.

Relacionado à imposição das normas da legislação, é importante a reflexão sobre a forma como o consumidor vai assimilar as novas informações relativas à legislação sanitária, que pode variar conforme o contexto de vida de cada indivíduo. É a partir da vivência dos sujeitos e dos conhecimentos acumulados que a legislação vai ou não fazer diferença, pois são os indivíduos que levarão em conta os conhecimentos válidos para critérios definidores das escolhas sobre o que comer, por exemplo.

Outro fator bem considerável são as fontes informadoras e o grau de confiança depositadas nelas. No caso do mercado, a confiança se deve ao costume ou afinidade estabelecida com o lugar e com os permissionários ao longo dos anos. Sendo assim, é uma situação de livre escolha do indivíduo frente ao que ele vai escolher para se alimentar, um constante exercício de negociação com as suas próprias memórias e experiências.

Contudo, um ponto considerado favorável para os dois lados é visto com a adoção das chamadas Boas Práticas de Fabricação, apresentadas como técnicas para diminuir riscos de ordem sanitária, que promovem também minimizar prejuízos para os produtores. Em muitos casos, elas se dão através de condutas simples, de baixo custo, encontrada no diálogo com os órgãos de assessoria técnica voltados à vigilância sanitária.

Destacamos também o Selo de Inspeção Municipal (SIM), ausente na nossa capital Fortaleza, responsável pela inspeção e fiscalização da produção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. O SIM agregaria valor ao produto, que, então, legalizado, afastava-o também de uma fiscalização superficial, atentando-se ao cumprimento de formulários padronizados de fiscalização, que, em geral, determina a apreensão dos produtos, assegurados por Leis municipais e federais.

O serviço é voltado para fornecer aos produtores o Selo de Inspeção Sanitária, que legaliza o produto para que o produtor possa ampliar as oportunidades no mercado, através de novas possibilidades de comercialização em conformidade com a legislação vigente, diminuindo, dessa forma, o número de produtores irregulares, que não atendem aos requisitos determinados pela legislação sanitária.

Contudo, faz-se necessária uma certa prudência na análise entre permissionários e fiscais sanitários, de modo a observar as relações práticas que se distanciam muito, por exemplo, quando remetemos à questão do custo com a implementação do maquinário para armazenar os produtos que necessitam de refrigeração, considerado demasiadamente oneroso para a maioria dos comerciantes do mercado.

Trata-se, portanto, de perceber nesses frequentes embates entre as análises especializada e leiga, um confronto de diferentes contextos, sendo eles sociais, econômicos e culturais, que envolvem também a perspectiva leiga dos consumidores, para os quais o formato de disposição e manipulação dos alimentos à venda são mais facilmente reconhecíveis, ou seja, mais próximos das práticas domésticas de cozinha, resguardando também um sentido de personalidade que não é percebido nos supermercados que armazenam carnes já processadas em prateleiras de equipamentos frios, com sistemas de autoatendimento.

Dessa forma, fazer considerações ao fim dessa pesquisa no Mercado São Sebastião é um trabalho complexo, sem conclusões exatas. A escuta e a

observação do lado oposto às legislações sanitárias me fizeram observar sobre as práticas próprias do Mercado e sobre como esse fazer repercute em toda uma população que frequenta, comercializa e considera o referido local a primeira opção para consumo de alimentos.

O difícil trabalho de desconstruir pensamentos absorvidos e consolidados no exercício da fiscalização sanitária foi algo que culminou em questionamentos sobre a real importância e eficácia das normas da fiscalização sanitária aplicadas no São Sebastião. De fato, toda avaliação de políticas públicas é um processo contínuo, observador e reflexivo e tem como premissa básica verificar a eficiência das ações executadas e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados.

Assim, apresentamos aqui as principais percepções obtidas por parte dos entrevistados, que constituem lados opostos das tensões corriqueiras no dia a dia do mercado, porém possuem uma concordância e sinergia nos seguintes aspectos:

A percepção que tivemos baseada nas entrevistas a respeito da trajetória da Política de Fiscalização Sanitária no Mercado São Sebastião, em relação aos gestores e fiscais, infere-se que desde o início até a conjuntura atual, enfrentam desafios na implementação da política sanitária. A gestão da política sanitária elenca, sobretudo, barreiras estruturais.

O Mercado São Sebastião, segundo os entrevistados, incluindo os representantes da gestão, clientes e permissionários, necessita de uma reformulação estrutural que permita o cumprimento de regras mínimas exigidas pela legislação sanitária, como: manutenção da cerâmica no piso e paredes, melhores instalações elétricas (iluminação em alguns locais do mercado) e pontos de água (com pia exclusiva para lavagem de mãos e outra para lavagem de utensílios), nos locais de manipulação de alimentos.

Portanto, adoção da política sanitária no Mercado São Sebastião deve vir acompanhada de mudanças estruturais, as quais permitam que os permissionários exerçam as orientações básicas determinadas pela legislação sanitária. É evidenciado pelos fiscais que um planejamento adequado para uma reformulação estrutural no mercado deve ter a participação dos agentes que executam a fiscalização no local, já que são eles que sabem as reais necessidades para que seja possível a adequação dos permissionários às normas sanitárias. Relacionado a essa questão estrutural, os gestores e os permissionários citam a falha referente ao

termo de permissão, formulado pela Prefeitura de Fortaleza e que limita a execução, por parte deles, comerciantes, de melhorias estruturais relacionadas às exigências da vigilância sanitária.

Outra dificuldade citada de forma recorrente pelos fiscais é a negação ou o desinteresse de alguns permissionários sobre o conhecimento dos princípios higiênico-sanitários e, conseqüentemente, a contribuição para a prevenção da saúde dos consumidores. Dessa forma, é necessário promover programas de capacitação e treinamento para permissionários e comerciantes do local, com regular periodicidade, a fim de assegurar que os princípios higiênico-sanitários sejam respeitados.

É também de extrema importância a realização de campanhas de divulgação de esclarecimentos sobre a legislação sanitária, que pode contribuir para amenizar os riscos encontrados dentro do Mercado São Sebastião durante a fiscalização, pois, é comum, no momento da fiscalização, os fiscais terem que lidar com pessoas, em geral, de nível social menor e que manuseiam facas ou outros objetos perfuro cortantes utilizados na manipulação de alimentos.

Assim, é necessário, principalmente, dar oportunidade à população para conhecer e debater as normas e penalidades referentes às condições higiênico sanitárias da produção, distribuição e comércio de alimentos, para que as mesmas não sejam impostadas de forma unilateral, genérica e impositora. Esse aspectos geradores de tensões entre os atores da Política de Fiscalização Sanitária, no geral, possuem interesses em comum que o mercado continue sendo um lugar de crescimento comercial, cultural, turístico e gastronômico.

Nesse contexto, é razoável inferir que as dificuldades anteriormente apontadas têm um peso significativo na efetuação da referida política pública, assim como nas tensões causadas por ela. Mas, ainda assim, sua implantação e manutenção se mostram de suma importância, pois trazem a possibilidade de promover a preservação da saúde pública dentro do contexto do mercado.

Além disso, compreendemos que a avaliação dessa espécie de política pública não pode ser entendida como um fim em si mesmo, mas sim como um processo contínuo, observador e reflexivo, para subsidiar ações de melhoria, reorientar processos e planejamentos. Apesar de toda a dificuldade que a questão enseja, no entanto, o propósito dessa política pública tem caráter prioritário, que é o

de promover medidas necessárias para prevenir ou controlar a ocorrência de específicos agravos à saúde.

Nesse sentido, todos os entrevistados mencionaram que esperam que a política de inspeção higiênico-sanitária seja mantida e, inclusive, ampliada, tendo em vista a extrema importância a preservação da saúde pública, proporcionando à população o acesso a alimentos seguros, reduzindo os riscos de transmissão de zoonoses e de infecções alimentares.

Também, de modo geral, nos discursos apreendidos, notamos que os permissionários, comerciantes e clientes compreendem a importância da inspeção higiênico-sanitária como uma política necessária e de reparação histórica e nutrem o sentimento de desejo pela continuidade da mesma, além de a perceberem como uma oportunidade para a promoção de uma mudança de vida. De fato, a implementação dessa política pública demonstra que as discussões que suscitam em virtude de sua efetivação se mostram como fator de mudança de percepção e de significado da política para todos os atores dessa pesquisa.

Diante do exposto, os dados levantados permitiram entendermos que não basta apenas que a fiscalização se preocupe em cumprir estritamente as disposições previstas nas legislações, é necessário que a gestão e a questão cultural dos mercados públicos, em geral, consigam se alinhar a fim de que a população seja beneficiada pelos dois aspectos, higiênico sanitário e cultural.

Por fim, esperamos que a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária no Mercado São Sebastião corresponda ao seu objetivo político de preservar a saúde pública. Isso só será possível quando os desafios atualmente enfrentados forem sanados, de modo a possibilitar uma avaliação positiva dessa política ao fim de seu ciclo, garantindo a sua capacidade de renovação. Esperamos, também, que ela possa, de fato, garantir a capacitação de profissionais que, além de qualificação e habilidades técnicas, ofereçam à comunidade um olhar mais pautado na verdadeira realidade da população.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. L.; PAIVA JÚNIOR, F. G.; GUERRA, J. R. F. Representação da Produção e Consumo do Queijo Coalho Artesanal. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 2 n. 2, p. 37-58, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/9870/7139>. Acesso em: 15 jun. 2022.

ARCHELA, R. S; GRATÃO, Lucia Helena; TROSTDOR, Maria. **O lugar dos mapas mentais na representação do lugar**. Londrina, v. 13, n. 1, p.127-141, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/geografia/v13n1eletronica/7.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2022.

ARNOULD, E. J.; THOMPSON, C. J. Consumer culture theory (CCT): Twenty years of research. **Journal of Consumer Research**. Oxfordshire, v. 31, n. 4, p. 868-882, ago. 2005. Disponível em: <https://academic.oup.com/jcr/article/31/4/868/1812998>. Acesso em: 18 set. 2022.

AZEVEDO, Otacilio de. **Fortaleza descalça**: reminiscências. Fortaleza: Edições UFC, 1980.

BARBOSA, L.; CAMPBELL, C. **O estudo do consumo nas ciências sociais contemporâneas**: cultura, consumo e identidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BARBOSA, A. **Risco, vigilância e segurança sanitária**: desafios à proteção da saúde. 2006. 125f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução nº 216, de 15 de setembro de 2004**. Brasília, 16 set. 2004. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/RESOLU%25C3%2587%25C3%2583O-RDC%2BN%2B216%2BDE%2B15%2BDE%2BSETEMBRO%2BDE%2B2004.pdf/23701496-925d-4d4d-99aa-9d479b316c4b>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003. 304 p.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 213 p.

BENJAMIN, W. **Passagens**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 1168 p.

BITAR, Nina Pinheiro. **Mercados Populares como Patrimônios Culturais**: estratégias de apropriação do espaço urbano Proponente. 2014. 24 p.

BOITO JÚNIOR, A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã Editora, 1999. 307 p.

BOITO JÚNIOR, A. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 1, n. 28, jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YbjVShycwhW9mzrh5KzwJtK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRAUDEL, Fernand. **O jogo das trocas: civilização material, economia e capitalismo, século XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 542 p.

CAMPOS, Eduardo. **A Fortaleza Provincial: Rural e Urbana**. Fortaleza: IOCE, 1988. 165 p.

CAVALCANTE, Beatriz. De onde vem o que você come?. **O POVO Online**, Fortaleza, 01 jun. 2014. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/dom/2014/05/31/noticiasjornaldom,3259415/de-onde-vem-o-que-voce-come.shtml>. Acesso em: 16 mar. 2022.

CERDAN, C.; SAUTIER, D. **Systèmes localisés de production de fromage au NordEst Du Brésil: Le Cas de Gloria (Sergipe)**. Montpellier: INRA-SAD/CiradTERA, 1998.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano: Artes de fazer**. Petropolis: Vozes, 2008.

CINTRÃO, R. P. Comida, vigilância sanitária e patrimônio cultural: conflitos entre políticas públicas. **Revista Juris**, Campinas, v. 8, n. 2, p.147-173, 2014.

CLEPS, G. D. G. O Comércio e a cidade: novas territorialidades urbanas. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 16, n. 30, p. 117 - 132, dez. 2004. Disponível em: <https://doaj.org/article/e315713157ec4568bfbdb4026d72ee1dd>. Acesso em: 15 jun. 2022.

COSTA, E. M. O comércio das carnes verdes e a transformação socioeconômica de Santa Cruz com a construção do matadouro industrial. *In*: ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH-RJ: Entre o local e o global, 17., 2016, Nova Iguaçu. **Anais** [...] Iguaçu, 2016, Paginação irregular. Disponível em: http://www.encontro2016.rj.anpuh.org/resources/anais/42/1465576438_ARQUIVO_Edite_Moraes_AnpuhRJ_2016.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

COSTA, E. A. **Vigilância Sanitária: proteção e defesa da saúde**. 2. ed. São Paulo: Sobravime, 2004. 496 p.

COSTA, M. C. L. **Capítulos de Geografia histórica de Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017. 180 p.

CRUZ NETO, O. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21 ed. Petropolis: Vozes, 2002. 80 p.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez. 2003. 200 p.

DORIGON, C. O mercado informal dos produtos coloniais da região oeste de Santa Catarina. *In: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE ESTUDOS DO CONSUMO*, 1. , 2010, Rio de Janeiro, **Anais** [...] Rio de Janeiro, 2010, paginação irregular.

Disponível em:

[https://biblioteca.epagri.sc.gov.br/consulta/busca?b=ad&id=78283&biblioteca=vazio&busca=\(autoria:"DORIGON, C."\)&qFacets=\(autoria:"DORIGON, C."\)&sort=&paginacao=t&paginaAtual=1](https://biblioteca.epagri.sc.gov.br/consulta/busca?b=ad&id=78283&biblioteca=vazio&busca=(autoria:). Acesso em: 18 jul. 2022.

DOSSE, F. O espaço habitado segundo Michel de Certeau. **ArtCultura**, v. 15, n. 27, p. 85-96, jul./dez. 2013. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/artcultura/article/view/29336/16229>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DOUGLAS, M.; ISHERWOOD, B. **O mundo dos bens: para uma Antropologia do consumo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

DUARTE, A. A antropologia e o estudo do consumo: revisão crítica das suas relações e possibilidades. **Revista Etnográfica**, Lisboa, v. 14 , n. 2 , p. 363-393, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/etnografica/329>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DUREPOS, G.; MILLS, A. J.; WEATHERBEE, T. G. Theorizing the past: realism, relativism, relationalism and the reassembly of Weber. **Management & Organizational History**, v. 7, n. 3, p. 267-281, jul. 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/2019174/120_Durepos_Gabie_Mills_Albert_J_and_Weatherbee_Terrance_2011_Theorizing_the_Past_Realism_Relativism_Relationalism_and_the_Reassembly_of_Weber_Proceedings_of_the_7th_International_Critical_Management_Studies_Conference_July_Naples. Acesso em: 24 set. 2022.

GAIÃO, B. F. S.; SOUZA, I. L.; SOUZA, A. L. M. L. *Consumer culture theory* (CCT) já é uma escola de pensamento em marketing?. **Revista de Administração de Empresas**, v. 52, n. 3, p. 330-344, maio/jun. 2012. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/136f/62a0d3153d291634df253e352032195f2782.pdf?_ga=2.140129077.745977437.1672331543-1222154094.1672173674. Acesso em: 12 out. 2022.

GERMANO, P. M. L.; GERMANO, M. I. S. Vigilância Sanitária de Alimentos como Fator de Promoção da Saúde. **Revista Mundo da Saúde**, v.24, n. 1, p. 59-66, dez. 2000.

GERMANO, P. M. L.; OLIVEIRA, J. C. F.; GERMANO, M.I.S. O pescado como causa de toxinfecções bacterianas. **Revista Higiene Alimentar**, v. 7, n. 28, p. 40-45, nov. 1993.

GÓES, J. A. W. *et al.* Capacitação dos manipuladores de alimentos e a qualidade da alimentação servida. **Revista Higiene Alimentar**, v. 15, n. 82, p. 20-22, mar. 2001.

JOSGRILBERG, F. **Cotidiano e invenção**: os espaços de Michel de Certeau. São Paulo: Escrituras, 2005. 147 p.

JUCÁ NETO, Clóvis Ramiro. **A ciência responde à desordem**: transformações urbanas em Fortaleza durante o século XIX e início do século XX. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992.

KOSTER, Henry. **Viagens ao Nordeste do Brasil**. 12 ed. Rio de Janeiro: ABC Editora, 2003. 595 p.

KOZINETS, R. V. *Utopian Enterprise: Articulating the Meaning of Star Trek's Culture of Consumption*. **Journal of Consumer Research**, v. 28, n. 1, p. 67–89, jun. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/321948>. Acesso em: 15 set. 2021.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LIMA, M. de F. **Cultura Material e Agencia do Queijo**: Uma Sociologia da Ação e Reputação da Comida. 2019. 299 p. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, 2019.

LOPES, L. L. **O Organizar das Práticas de Espaço à Luz da Perspectiva Histórica**: A Arquitetura de Ferro na Cidade de Fortaleza. 2019. 297 f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

LUCCHESI, G. **Globalização e regulação sanitária**: os rumos da Vigilância Sanitária no Brasil. 2001. 245 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2001.

LUZ, J. C. S. *et al.* **Queijo artesanal serrano**: manual técnico para a implantação de boas práticas de fabricação. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2011. 72 p.

MARCHIORI, J. N. C. **Fitogeografia do Rio Grande do Sul**: campos sulinos. Porto Alegre: Edições EST, 2004. 110 p.

MATIAS, Ariza. **Memórias da Seca**: 100 anos depois. 2015.

MENEZES, S. M. Queijo de coalho: tradição cultural e estratégia de reprodução social na Região Nordeste. **Revista de Geografia**, Recife, v. 28, n. 1, p. 40-56, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/228843/0> . Acesso em: 17 jun. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 80 p.

MINAYO-GOMEZ, C. M.; LACAZ, F. A. C. Saúde do trabalhador: novas-velhas questões. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 797-807, 2005. Disponível em: <https://scielosp.org/article/csc/2005.v10n4/797-807/pt/>. Acesso em: 15 out. 2022.

MONTANARI, M. **Comida como cultura**. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2008. 208 p.

MOURA, Lucas. **São Sebastião**: um mercado de muitas histórias, Fortaleza, 22 set. 2011. Disponível em: <https://agenciafatofa7.wordpress.com/2011/09/22/sao-sebastiao-um-mercado-e-suas-historias/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

NETO, João Lima. **Mercados Públicos resistem, apesar de novos concorrentes**. Diário do Nordeste, Fortaleza, 29 abr. 2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/mercados-publicos-resistem-apesar-de-novos-concorrentes-1.1745664>. Acesso em: 29 abr. 2020.

NOBRE, Leila. **Mercado Central de Fortaleza** – 200 anos de história, 23 nov. 2010. Disponível em: <http://www.fortalezanobre.com.br/2010/11/mercado-central-de-fortaleza-200-anos.html>. Acesso em: 14 out. 2022.

NOBRE, Leila. **O Mercado Público** – Recordações, Fortaleza, 28 out. 2015. Disponível em: <http://www.fortalezanobre.com.br/2015/10/o-mercado-publico-recordacoes.html>. Acesso em: 14 out. 2021.

NOVOTNY, L.; *et al.* *Fish: a potential source of bacterial patho gens for human beings*. **Vet. Med- Czech**, Praga, v. 49, n. 9, p.343-358, 2004. Disponível em: <https://www.old-aj.cz/publicFiles/61466.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

PARDI, M. C. ; SANTOS, I.F.; SOUZA E. R. **Ciência, Higiene e Tecnologia da Carne**. Goiânia: EDUFF, 1995. 624 p.

PERIGOS microbiológicos do Pescado. **Food Safety Brasil**, São Paulo, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://foodsafetybrazil.org/perigos-microbiologicos-do-pescado/>. Acesso em: 14 out. 2022.

PREFEITOS estão certos em chiar contra perda de arrecadação. **Canal Rural**, São Paulo, 8 jul. 2022. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/economia/prefeitos-estao-certos-em-chiar-contra-perda-de-arrecadacao-avalia-alexandre-garcia/>. Acesso em: 14 out. 2022.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 07-15, jan./jun. 2008.

ROSSI, Daiane Silveira; WEBER, Beatriz Teixeira. Legislação imperial e câmaras municipais: saúde e a higiene em Santa Maria -RS, século XIX. **Dimensões**, v. 34, n.1, p. 120-144, 2015.

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008. 93 p.

SANTOS, B. de S. **Um discurso sobre as ciências**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 112 p.

SANTOS, G. T.; VILELA, D. Produção leiteira: analisando o passado, entendendo o presente e planejando o futuro. **Sociedade Brasileira de Zootecnia**, Viçosa, v. 37, n. 1, p. 231-266, jul. 2000. Disponível em: <http://www.nupel.uem.br/producaoleiteira.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

SCHREINER, L. L. **Boas práticas de fabricação de sorvetes: condições higiênic-sanitárias das indústrias, qualidade microbiológica do produto e eficiência do instrumento de inspeção**. 2003. 136f. Dissertação (Mestrado em Ciência dos Alimentos) - Faculdade de Farmácia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

SECRETARIA da Saúde reforça a fiscalização em estabelecimento que comercializam pescado. **Brasil 247**, 30 mar. 2015. Disponível em: <https://www.brasil247.com/geral/secretaria-da-saude-reforca-a-fiscalizacao-em-estabelecimentos-que-comercializam-pescado>. Acesso em: 21 set. 2022.

SILVA, M. O. S. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008. 177 p.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Posturas do Recife Imperial**. 2002. 312 f. Tese (Doutorado em História) - Centro de Filosofia e Ciência Humana, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

VEDOVATO, Gabriela Milhassi. **Alimento seguro sob a perspectiva de consumidores em Unidades de Alimentação e Nutrição no município de São Paulo**. 2010. 116 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VELHO, Gilberto. **Observando o Familiar**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1978.

VIANA, Theyse. **Mercado São Sebastião completa 22 anos movimentando comércio e histórias**. Diário do Nordeste, Fortaleza, 20 jan. 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/mercado-sao-sebastiao-completa-22-anos-movimentando-comercio-e-historias-1.2052152>. Acesso em: 20 jan. 2021.

WILKINSON, J.; MIOR, L. C. Setor informal, produção familiar e pequena agroindústria: interfaces. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 29-45, out. 2013. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/159/155>. Acesso em: 05 abr. 2022.

12 REGIONAIS de Fortaleza, confira a nova divisão da capital cearense. **G1 CE**, Fortaleza, 1 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/01/06/12-regionais-de-fortaleza-confira-a-nova-divisao-da-capital-cearense.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2022.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA (GESTOR)

1. Quando foi iniciada a fiscalização da vigilância sanitária no Mercado São Sebastião?
2. Qual era o momento político em que essa fiscalização foi iniciada no âmbito municipal?
3. Que mediações de ordem ideológica e política atravessaram essa Política de Fiscalização?
4. Quais foram os conceitos, inspirações, as ideias e os valores que nortearam o início dessa fiscalização?
5. Como foram observadas as necessidades, para a criação dessa fiscalização e quais são elas?
6. Quais são os objetivos da fiscalização no Mercado São Sebastião?
7. como se deu a dinâmica de implantação, como é feito o acompanhamento e avaliação dessa fiscalização?
8. Quais são os principais desafios e dificuldades nessa fiscalização?
9. O que particularmente foi vivenciado e observado por você em relação a resultados, erros e acertos, cometidos nessa fiscalização?
10. Quais foram os resultados, qual a sua opinião e avaliação em relação essa fiscalização?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA (FISCAIS)

1. Como se dá o processo de planejamento para que a Política de Fiscalização da Vigilância Sanitária seja implementada no Mercado São Sebastião?
2. Como você enxerga as mudanças que a implementação dessa política pública pode acarretar no Mercado?
3. Foi realizado algum tipo de treinamento ou capacitação com os fiscais responsáveis pela fiscalização no Mercado? Como se deu esse processo?
4. Qual entendimento você percebe sobre as constantes intercorrências de resistência por parte dos permissionários do mercado em virtude da implementação dessa política?
5. Qual sua opinião sobre essa política com base na sua experiência na implementação dessa política?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA (PERMISSIONÁRIOS/CLIENTES)

1. Quando foi iniciada a fiscalização da vigilância sanitária no Mercado São Sebastião?
2. Como você avalia a abordagem dos fiscais aos permissionários e possíveis atritos entre eles?
3. Quais as maiores dificuldades para atender as solicitações dos fiscais?
4. Quais foram as mudanças após a implementação dessa política pública no Mercado?
5. Qual a sua opinião e avaliação em relação a essa fiscalização?

ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) por Carolina Figueiras Freund como participante da pesquisa intitulada: SABERES ALIMENTARES TRADICIONAIS E MERCADOS POPULARES: UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE FORTALEZA NO MERCADO SÃO SEBASTIÃO. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

Justificativa e objetivos:

Essa dissertação tem como objetivo avaliar a política municipal de fiscalização da Vigilância Sanitária de Fortaleza executada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS). Toma-se como campo empírico o Mercado São Sebastião, que se tornou, com o passar dos anos, expressivo centro de distribuição de alimentos, além de seu significativo valor histórico e cultural para a capital cearense. O foco da avaliação recai nas tensões em torno da política, dadas as exigências sanitárias que confrontam os saberes tradicionais dos permissionários em relação ao preparo e disposição dos produtos alimentícios vendidos no mercado.

Procedimentos:

Participando do estudo você está sendo convidado a: Ser entrevistado(a) durante aproximadamente 20 minutos. A entrevista será gravada em aparelho eletrônico e o arquivo de áudio será descartado após sua transcrição.

Desconfortos e riscos:

Você não deve participar deste estudo se sentir incômodo em responder questionamentos sobre suas vivências em relação a tal política. Ressaltamos que as respostas concedidas serão tratadas com total sigilo pela pesquisadora. Sendo assim, os riscos oferecidos por essa pesquisa são mínimos como conversar, ler um livro ou ouvir uma música.

Benefícios:

Você tem a oportunidade de contribuir com o aprimoramento das Políticas Públicas, em especial a política de fiscalização da vigilância sanitária, com eventuais reformulações que venham a ser propostas em nível local, estadual ou nacional.

Acompanhamento e assistência:

Não será necessária prestação de qualquer tipo de acompanhamento ou assistência aos participantes desta pesquisa.

Sigilo e privacidade:

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Os resultados desta pesquisa poderão ser publicados em meio acadêmico, e sua identidade será preservada, com garantia de anonimato em todas as fases da pesquisa. Na divulgação destes resultados seu nome não será citado.

Ressarcimento e indenização:

Você não terá nenhum gasto ou ganho financeiro por participar desta pesquisa. A entrevista ocorrerá em um horário que não atrapalhe suas atividades, agendada

antecipadamente. Em qualquer momento o participante poderá recusar a continuar participando da pesquisa e que também poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo. As informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto aos responsáveis pela pesquisa, e que a divulgação das mencionadas informações só será feita entre os profissionais estudiosos do assunto. A qualquer momento o participante poderá ter acesso a informações referentes à pesquisa, pelos contatos da pesquisadora abaixo.

Nome: Carolina Filgueiras Freund

Instituição: Universidade Federal do Ceará

Endereço: R. Cinco, 100 - Pres. Kennedy, Fortaleza - CE, 60355-636

Telefones para contato: (85)

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8346/44. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado _____, RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, ____/____/____

Nome do participante da pesquisa	Data	Assinatura
Nome do pesquisador principal	Data	Assinatura
Nome do profissional que aplicou o TCLE	Data	Assinatura