

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Ana Lúcia dos Santos Stepan

**IDENTIFICAÇÃO DAS POSSÍVEIS CAUSAS DA BAIXA ADESÃO DOS
MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL AO SISTEMA BRASILEIRO DE
INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL – SISBI-POA**

Porto Alegre

2019

Ana Lúcia dos Santos Stepan

**IDENTIFICAÇÃO DAS POSSÍVEIS CAUSAS DA BAIXA ADESÃO DOS
MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL AO SISTEMA BRASILEIRO
DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL – SISBI-POA**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização a ser apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2019

Ana Lúcia dos Santos Stepan

**IDENTIFICAÇÃO DAS POSSÍVEIS CAUSAS DA BAIXA ADESÃO
DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL AO SISTEMA BRASILEIRO
DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL – SISBI-POA**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização a ser apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Conceito Final: A

Aprovado em: 13 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Prof. Dr. Eugenio Lagemann

CIP - Catalogação na Publicação

Stepan, Ana Lúcia dos Santos

IDENTIFICAÇÃO DAS POSSÍVEIS CAUSAS DA BAIXA ADESÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL AO SISTEMA BRASILEIRO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL – SISBI-POA / Ana Lúcia dos Santos Stepan. -- 2019.

237 f.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Especialização em Gestão Pública Contemporânea, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Defesa Agropecuária. 2. SUASA. 3. Inspeção Sanitária. 4. Segurança dos Alimentos. 5. Políticas Públicas. I. Santos, Prof. Dr. Clezio Saldanha dos, orient. II. Título

Dedico este trabalho a todos aqueles que atuam na inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal e que, apesar de desenvolverem uma atividade de extrema importância à saúde da população, são pouco reconhecidos pelos consumidores brasileiros.

AGRADECIMENTOS

Aos meus amores, meu companheiro, Dagoberto Wagner, e meu filho, João Pedro Stepan Wagner, pelo apoio, carinho e paciência nos períodos de dedicação aos estudos e ao trabalho de conclusão os quais nos privaram de muitos momentos de convívio e lazer;

À minha mãe, Sirlei Stepan, minha irmã, Ana Luísa Stepan, e minha sobrinha, Maria Eduarda Stepan, pela compreensão pelos poucos momentos de convívio familiar em razão da necessária dedicação aos estudos;

Aos professores e funcionários do Curso de Gestão Pública Contemporânea, da Escola de Administração da UFRGS, pela atenção e pelo conhecimento que proporcionaram;

Aos colegas do curso pelo apoio e pelo compartilhamento dos muitos momentos de apreensão e de alegria;

Aos colegas da Superintendência Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul, pelo apoio e pela paciência por ter que ouvir sobre as aulas, os temas estudados e, principalmente sobre as ideias que surgiam para a gestão de nossas atividades;

Ao colega Zilmar Moussalle, por ter dedicado seu tempo para dividir conosco sua importante experiência na inspeção de produtos de origem animal que, com certeza, nos ajudará a conhecer um pouco melhor a história dessa tão importante atividade;

À colega Suzane Bittencourt, por ser um exemplo de dedicação e competência na área de inspeção e uma precursora na implementação do SISBI-POA no Rio Grande do Sul;

A todos os colegas da Secretaria da Agricultura do Rio Grande do Sul que realizaram as auditorias nos Serviços de Inspeção Municipal e que serviram de base para este trabalho;

Aos colegas do Departamentos de Suporte e Normas, em especial à Coordenação do SUASA, e ao Departamento de Gestão Corporativa da Secretaria de Defesa Agropecuária, com os quais hoje eu trabalho, por terem me oportunizado atividades desafiadoras que possibilitaram aplicar muito do conhecimento adquirido durante o curso;

A todos os colegas que participam do grupo “SIM SISBI” do Whatsapp, pela troca de experiências, conhecimentos, conquistas e apreensões relacionadas às atividades de inspeção sanitária nos Municípios;

Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em especial à Secretaria de Defesa Agropecuária, que tem prestado um serviço relevante a este País, sendo um dos pilares do agronegócio brasileiro, e para o qual pretendo dedicar ainda muitos anos do meu trabalho.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na qual tive a oportunidade de fazer a graduação, o mestrado e duas especializações e para qual pretendo retornar num futuro próximo. Essa Universidade, que me enche de orgulho, também foi onde minha mãe se formou, onde meu filho está se graduando e, se tudo der certo, será aquela em que ele fará seu mestrado. Obrigado a todos aqueles que se dedicam em manter esta instituição forte e atuante por gerações, levando a todos o que é de mais importante, o conhecimento.

*"A alegria que se tem em pensar e aprender faz-nos pensar e aprender ainda mais."
Aristóteles*

RESUMO

Passada mais de uma década da regulamentação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) do SUASA, apenas 3,22% dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul ingressaram no Sistema. Por isso, o presente trabalho procurou identificar as possíveis causas dessa baixa adesão. Como todo Sistema aberto e complexo o SISBI-POA mantém interrelações, assim foi necessário analisar os seus vários aspectos. A história da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal no Brasil, do início do Século XX até os dias atuais, foi descrita, tendo como foco a atuação dos diversos entes federativos. As alterações implementadas foram correlacionadas ao ciclo das políticas públicas, aos componentes pertinentes às capacidades estatais e às tentativas de captura do regulador. A organização, o funcionamento e atual situação dos SISBI-POA foram descritos e analisados de forma detalhada. Foram avaliados 106 relatórios de auditorias realizadas em 79 municípios gaúchos, identificando-se os requisitos que mais apresentaram não conformidades. As políticas públicas estaduais foram descritas e estudadas com a intenção de identificar de que forma se relacionam e interferem no Sistema. Por fim, foi possível verificar que a baixa adesão dos Municípios gaúchos pode ser explicada por uma série de fatores que, se forem trabalhados de forma coordenada e interinstitucional, podem ser superados.

Palavras-chave: Defesa Agropecuária; SUASA; Inspeção Sanitária; Segurança dos Alimentos; Políticas Públicas.

ABSTRACT

More than a decade after the regulation of Brazilian Animal Product Inspection System (SISBI-POA), only 3.22% of the municipalities of the state of Rio Grande do Sul joined the System. Therefore, the present study sought to identify the possible causes of this low adherence. Like every open and complex system SISBI-POA maintains interrelationships, so it was necessary to analyze its various aspects. The history of the Animal Products Inspection Policy in Brazil, from the beginning of the twentieth century to the present day, has been described, focusing on the actions of the various federative entities. The changes implemented were correlated to the public policy cycle, the pertinent components of state capacities, and attempts to capture the regulator. The organization, operation and current situation of the SISBI-POA were described and analyzed in detail. A total of 106 audit reports were carried out in 79 municipalities in Rio Grande do Sul, identifying the most frequent non-compliant requirements. State's public policies have been described and studied with the intention of identifying how they relate to and interfere with the SISBI-POA. Finally, it was possible to verify that the low adherence of Rio Grande do Sul Municipalities can be explained by a series of factors that, if worked in a coordinated and interinstitutional way, can be overcome.

Keywords: Agriculture and Livestock Defense; Brazilian Unified System for Agriculture and Livestock Health (SUASA); Sanitary Inspection; Food Safety; Public Policies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variações dos arranjos institucionais proposto por Pires e Gomide (2014).....	41
Gráfico 2 - Variações dos arranjos institucionais, proposto por Pires e Gomide (2014), aplicado à política de inspeção de produtos de origem animal, no período de 1950 a 1970.	73
Gráfico 3 - Número e o tipo de Serviços de Inspeção aderidos ao SISBI-POA, por ano, até 27/10/2019.	110
Gráfico 4 - Número e percentual de Municípios aderidos ao SISBI-POA, por estado, até 27/10/2019.....	112
Gráfico 5 - Número de auditorias realizadas por Município, durante o período analisado.	122
Gráfico 6 - Percentual de auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, por tipo, cuja conclusão foi de não atendimento aos requisitos.	124
Gráfico 7 - Percentual de não conformidades encontradas nas 106 auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.	125
Gráfico 8 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias prévias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.....	127
Gráfico 9 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias de reconhecimento da equivalência realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.....	129
Gráfico 10 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias prévia e de reconhecimento da equivalência realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.....	130
Gráfico 11 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias de avaliação da conformidade realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.....	132

Gráfico 12 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias de reconhecimento da equivalência e de conformidade realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.	133
Gráfico 13 - Percentual de não conformidades relativas à legislação encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.....	135
Gráfico 14 - Percentual de não conformidades relativas à existência de banco de dados com informações de abate e condenações encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.....	137
Gráfico 15 - Percentual de não conformidades relativas à estrutura física e ao mobiliário encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.	138
Gráfico 16 - Percentual de não conformidades relativas à existência de computadores e veículos encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.....	139
Gráfico 17 - Percentual de não conformidades relativas à existência de protocolo e controle de documentos internos encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.	141
Gráfico 18 - Percentual de não conformidades relativas à existência de quadro de pessoal compatível encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.....	143
Gráfico 19 - Percentual de não conformidades relativas ao controle dos autos de infração emitidos e abertura de expediente administrativo encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.....	146
Gráfico 20 - Percentual de não conformidades relativas à existência de banco de dados com informações de produção encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.	147
Gráfico 21 - Percentual de não conformidades relativas às ações de educação sanitária encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.	148
Gráfico 22 - Percentual de não conformidades relativas à capacitação do pessoal que compõe a equipe de trabalho encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.	150

Gráfico 23 - Percentual de não conformidades relativas à disponibilidade de laboratórios encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.	153
Gráfico 24 - Percentual de não conformidades relativas às ações de combate à clandestinidade encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.	155
Gráfico 25 - Percentual de não conformidades relativas ao controle da formulação de produtos encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.....	159
Gráfico 26 - Percentual de não conformidades relativas às medidas fiscais adotadas frente às violações identificadas em produtos que foram encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.....	163
Gráfico 27 – Percentual de agroindústrias rurais que declararam produzir produtos agropecuários, no estado do Rio Grande do Sul e nos demais estados, conforme o tipo, de acordo com o Censo do IBGE de 2017.	172
Gráfico 28 - Número de Municípios gaúchos que estavam aderidos ao SISBI-POA e ao SUSAF-RS, nos anos de 2013, 2017 e 2019.	185

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Os cinco elementos para a análise de sistemas segundo Charles West Chuchman.....	33
Figura 2 - Representação dos quatro Sistemas integrantes do SUASA.....	88
Figura 3 – Pirâmide da Conformidade	102
Figura 4 - A inter-relação entre a Política Agrícola, a Defesa Agropecuária, o SUASA e o SUS.....	105
Figura 5 - Número de Serviços de Inspeção, conforme o tipo de inspeção, reconhecidos como equivalentes ao SISBI-POA pelo Ministério da Agricultura, até 27/10/2019.	109
Figura 6 - Estimativas do percentual de Municípios brasileiros que possuem um Serviço de Inspeção de produtos de origem animal implantado, nos anos de 2006, 2012 e 2017.	117
Figura 7 - Tipos de auditoria realizadas nos Serviços de Inspeção de produtos de origem animal, para a adesão ao SISBI-POA, conforme a Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011).	120

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Estados brasileiros aderidos ao SISBI-POA, por ano, até 27/10/2019.	111
Mapa 2 - Localização geográfica dos Municípios aderidos ao SISBI-POA no Estado do Rio Grande do Sul, de forma individual e através de consórcios Públicos, até 27/10/2019.	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Competências dos entes federativos em relação à inspeção de estabelecimentos de produtos de origem animal, a partir de 1950, de acordo com a legislação vigente.....	68
Tabela 2 - Comparação entre a redação do original do Projeto de Lei nº 4.340-C/1997 e da Lei nº 9.712/1998, aprovada a partir desse projeto, que acrescentou os artigos 27-A, 28-A e 29-A à Lei nº 8.717/1991.	84
Tabela 3 - Número e percentual de Estados, por Região, com SIE aderidos ao SISBI-POA, até 27/10/2019.....	112
Tabela 4 - Número e percentual de Municípios aderidos ao SISBI-POA, diretamente ou através de Consórcios Públicos, por Estado, até 27/10/2019.	114
Tabela 5 - Relação de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, que estão aderidos ao SISBI-POA de forma isolada, por ano, e suas respectivas Portarias de adesão, até 27/10/2019.....	114
Tabela 6 - Número e percentual de auditorias, conforme o tipo e a conclusão.	123
Tabela 7 - Número de agroindústrias rurais que declararam ao Censo do IBGE de 2017 produzir produtos de origem animal, conforme o tipo de produto, por estado.	171

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAFRIO	Associação Brasileira de Frigoríficos
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal
CGU	Controladoria Geral da União
DECON	Delegacia de Polícia de Proteção aos Direitos do Consumidor, Saúde e da Propriedade Intelectual, Imaterial e Afins
DECRAB	Delegacias de Polícia Especializadas na Repressão aos Crimes Rurais e de Abigeato
DTA	Doenças de Transmissão Alimentar
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FEAPER	Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
GAECO	Grupo de Atuação especial de Combate ao Crime Organizado
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que foi denominado de forma abreviada de Ministério da Agricultura
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
NC	Não conformidade
POA	Produtos de Origem Animal
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PRONAF	Programa Federal de Agroindustrialização na Agricultura Familiar
PEAF	Programa Estadual de Agroindústria Familiar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
RTIQ	Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade
RIISPOA	Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SIE	Serviço de Inspeção Estadual
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SISBI	Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários
SISBI-AGRI	Sistema Brasileiro de Fiscalização de Insumos Agrícolas
SISBI-PEC	Sistema Brasileiro de Fiscalização de Insumos Pecuários
SISBI-POA	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SISBI-POV	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
SSP-RS	Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSAF	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agroindustrial, Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte

SA-RS	Secretaria da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, atualmente denominada de Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural que incorporou a antiga Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. Essas denominações foram tratadas no texto somente como Secretaria da Agricultura do RS
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TGS	Teoria Geral dos Sistemas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
1.1	OBJETIVO GERAL	23
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	23
1.3	JUSTIFICATIVA	24
2	REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1	A BUROCRACIA E A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	26
2.2	A TEORIA GERAL DOS SISTEMAS	31
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS	34
2.3.1	Os tipos de Políticas Públicas	34
2.3.2	O Ciclo das Políticas Públicas	35
2.3.3	Os Sistemas das Políticas Públicas	38
2.3.4	Os arranjos institucionais e a implementação das Políticas Públicas	39
2.3.5	A Captura Regulatória nas Políticas Públicas	42
3	PROCEDIMENTOS METODODOLÓGICOS	46
3.1	UNIVERSO DA PESQUISA E A POPULAÇÃO	47
3.2	COLETA DE DADOS	47
3.3	ANÁLISE DOS DADOS	49
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	51
4.1	HISTÓRICO DA INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL NO BRASIL	51
4.2	ANÁLISE DA INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	69
4.3	A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO SISBI-POA	79
4.3.1	A Política Agrícola e a Defesa Agropecuária	80
4.3.2	O SUASA	83
4.3.3	O SISBI-POA	89
4.3.4	O SISBI-POA como instrumento de delegação de competência	95
4.3.5	Avaliações técnicas e auditorias no âmbito do SISBI-POA	97
4.3.6	A Teoria Geral dos Sistemas e o SISBI-POA	104
4.3.7	A situação atual do SISBI-POA	109
4.4	A ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIAS	118
4.4.1	Conclusão final das auditorias realizadas	122
4.4.2	As principais não conformidades apontadas nas auditorias	124
4.4.3	As principais não conformidades nas auditorias prévias	126
4.4.4	As principais não conformidades nas auditorias de reconhecimento	127
4.4.5	As principais não conformidades nas auditorias de conformidade	131
4.4.6	Existência de legislação que ampara o serviço de inspeção	134
4.4.7	Informações de abate e condenações	136
4.4.8	Estrutura física do Serviço, mobiliário, computadores e veículos	137
4.4.9	Controle de entrada e saída de documentos e controle interno	139
4.4.10	Quadro de pessoal compatível	141
4.4.11	Tratamento dos autos de infração emitidos	145
4.4.12	Dados de produção dos estabelecimentos	147
4.4.13	Ações de educação sanitária	148
4.4.14	Capacitação do pessoal	149
4.4.15	Disponibilidade de laboratórios	152
4.4.16	Ações de combate à clandestinidade	154
4.4.17	Controle da formulação de produtos	158
4.4.18	Medidas fiscais adotadas em caso de violações	161

4.5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS RELACIONADAS AO SISBI-POA	165
4.5.1 A Política Estadual de Agroindústria Familiar	166
4.5.2 O SUSAF-RS.....	173
4.5.3 Considerações sobre as Políticas Estaduais e o SISBI-POA.....	180
5 CONCLUSÕES	194
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	203
APÊNDICE A – Entrevista com o Médico Veterinário Sr. Zilmar Moussalle	221
APÊNDICE B – Relação de algumas Portarias da Secretaria da Agricultura do RS que toleram a comercialização de produtos oriundos de SIM.....	229

1 INTRODUÇÃO

Os produtos de origem animal, como carnes, leite, ovos e mel, são fundamentais na alimentação das pessoas. No entanto, todo alimento pode sofrer contaminações químicas, físicas ou microbiológicas, desde sua origem até chegar na mesa do consumidor final. Alimentos contaminados são passíveis de causar intoxicações alimentares e capazes de veicular doenças dos animais para os homens, são as chamadas zoonoses. Além disso, podem ter sua identidade adulterada, causando prejuízos nutricionais e econômicos aos consumidores e concorrência desleal entre os produtores.

Assim, para garantir a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos de origem animal destinados aos consumidores, a Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), conhecida como “Lei da Inspeção”, determinou a obrigatoriedade da prévia fiscalização de todos os produtos preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados, depositados e em trânsito no Brasil. A mesma lei também definiu os órgãos responsáveis por sua execução e o âmbito de sua atuação.

Deste modo, ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) coube a inspeção dos estabelecimentos que realizam o comércio interestadual ou internacional dos produtos, às Secretarias de Agricultura dos Estados e do Distrito Federal os estabelecimentos que praticam o comércio intermunicipal e às Secretarias de Agricultura dos Municípios aqueles que fazem apenas o comércio municipal. Os serviços que executam essas fiscalizações são denominados de Serviço de Inspeção Federal, Estadual e Municipal, sendo conhecidos pelas siglas SIF, SIE e SIM, respectivamente.

A Lei nº 8.171/1991 (BRASIL; 1991a) instituiu a Política Agrícola nacional, fixando seus fundamentos, definindo os objetivos e as competências institucionais, prevendo os recursos e estabelecendo suas ações e instrumentos. Tal norma foi complementada pela Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998) que lhe acrescentou dispositivos referentes à Defesa Agropecuária (Art. 27-A, Art. 28-A e Art. 29-A), prevendo em seu âmbito, entre outras, as atividades de inspeção de produtos de origem animal. Com o

objetivo de promover a saúde, foi proposto a organização das ações de Defesa Agropecuária por meio de um Sistema, denominado: Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA).

O SUASA foi regulamentado pelo Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) e, como seu integrante, foi instituído, entre outros, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA). Esse tem o objetivo de assegurar que os procedimentos e a organização da inspeção de produtos se façam por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados no Brasil. O Ministério da Agricultura é o Coordenador do SISBI-POA, por isso, através da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011), estabeleceu os requisitos e demais procedimentos necessários para o reconhecimento da equivalência dos Serviços e adesão dos Municípios ao Sistema.

Em razão da autonomia federativa dos entes e do que consta na Lei de Inspeção, a adesão ao SISBI-POA é voluntária, condicionada ao interesse dos gestores em compatibilizar suas normas e procedimentos à legislação federal. Assim, caso solicitado e mediante avaliação, se os Serviços de Inspeção Estaduais ou Municipais forem reconhecidos como equivalentes pelo Ministério da Agricultura, os estabelecimentos neles registrados poderão comercializar seus produtos em todo o território nacional. Dessa forma, considerando a ampliação do mercado potencial, observa-se que a adesão contribui para o desenvolvimento socioeconômico local uma vez que, entre outros, gera um incremento na produção e na atração de novos investimentos.

De acordo com os dados do Ministério da Agricultura (2019), atualmente existem 38 entes aderidos ao SISBI-POA, sendo: 13 SIE, 22 SIM e 3 consórcios públicos de Municípios. No Rio Grande do Sul, o Serviço de Inspeção Estadual foi reconhecido como equivalente em 2011, por outro lado, apenas 16 Municípios conseguiram aderir (MAPA, 2019), sendo que para 13 deles a adesão foi direta e 3 através de um consórcio público. O fato de apenas 3,22% dos Municípios gaúchos terem entrado no SISBI-POA, contrasta com sua importância como uma política pública que impacta tanto na saúde das pessoas quanto no desenvolvimento local.

A partir deste contexto, questiona-se sobre **quais seriam as possíveis causas da baixa adesão dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul ao SISBI-POA.**

1.1 OBJETIVO GERAL

Identificar as possíveis causas da baixa adesão dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA).

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos desse estudo, os quais nortearam as etapas seguidas para o atingimento do propósito, são:

- a) descrever o histórico da inspeção de produtos de origem animal, do início do Século XX até os dias atuais, com o foco na atuação dos diversos entes federativos;
- b) analisar a Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal, correlacionando os eventos ao ciclo das políticas públicas, aos componentes relacionados às capacidades estatais e às possíveis tentativas de captura do regulador.
- c) no contexto da Política Agrícola, descrever a organização, o funcionamento e a atual situação do SISBI-POA do SUASA;
- d) analisar os relatórios de auditorias realizadas durante o convênio entre a Secretaria da Agricultura do RS e o Ministério da Agricultura, a fim de verificar as principais não conformidades encontradas nos Serviços de Inspeção Municipal do Estado do Rio Grande do Sul frente a alguns requisitos estabelecidos para a adesão ao SISBI-POA;
- e) verificar quais Políticas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul se relacionam com o SISBI-POA e como interferem na adesão dos Municípios gaúchos ao Sistema.

1.3 JUSTIFICATIVA

As políticas públicas envolvem processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implicam também implementação, monitoramento e avaliação. Assim, passada mais de uma década da regulamentação do SISBI-POA é necessário fazer uma apreciação mais profundada do modelo adotado, o qual deve ir além do simples quantitativo de Estados e Municípios aderidos ao Sistema.

Considerando que a inspeção é a atividade básica do SISBI-POA, é necessário aprofundar o conhecimento nesse tema e estudar a história da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal, a fim de que se possa entender a atual configuração. Além disso, é preciso ter um entendimento amplo e integral da organização e do funcionamento do SISBI-POA, de acordo com o arcabouço legal. Tratando-se de um sistema, é imperativo que a análise seja realizada à luz da Teoria Geral dos Sistemas.

Para organizar e aperfeiçoar os Sistemas do SUASA e verificar a equivalência dos Serviços, a legislação disponibilizou aos gestores as ferramentas da avaliação técnica e da auditoria. Tanto o Ministério da Agricultura quanto as Secretarias de Agricultura podem realizar auditorias nos Serviços Municipais, em três momentos: previamente à adesão, para o reconhecimento da equivalência e adesão e após a adesão, para a verificar a conformidade. Nessas ações são avaliados aspectos relativos à eficácia e a adequação das inspeções e fiscalizações, os recursos disponíveis, os poderes legais necessários para a implementação das atividades, as ações de combate à clandestinidade e de educação sanitária, entre outros. Deste modo, a análise dos relatórios de auditorias realizadas nas sedes dos Serviços de Inspeção Municipais poderá indicar quais as principais causas do não reconhecimento da equivalência.

No entanto, considerando que o SISBI-POA é um sistema aberto e complexo, possuindo muitas interdependências, é necessário conhecer o ambiente externo. Dessa maneira, é fundamental examinar as políticas estaduais que se relacionam com ele, para verificar se estas interferem de forma positiva ou negativa na adesão dos Municípios.

De posse dessas informações, os gestores e as demais entidades interessadas poderão adotar as medidas necessárias para aperfeiçoar os Serviços Municipais e aumentar as chances de adesão ao SISBI-POA. As informações levantadas também poderão servir de subsídio ao Ministério da Agricultura, Coordenador do Sistema, para embasar e efetivar os ajustes necessários visando melhorar a implementação e a efetividade da política pública.

Com mais Municípios aderidos ao SISBI-POA, mais estabelecimentos podem ampliar seu mercado potencial, gerando desenvolvimento local e, acima de tudo, garantindo o direito dos cidadãos de consumirem alimentos seguros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Como o objetivo do estudo é verificar as possíveis causas da baixa adesão dos Municípios gaúchos SISBI-POA, faz-se necessário utilizar um conjunto de proposições teóricas para apoiar a análise da concepção e implementação desse Sistema.

Em primeiro lugar serão revisados os aspectos ligados à burocracia e à organização dos serviços públicos, sendo examinados também alguns aspectos relativos à Teoria Geral dos Sistemas. Em seguida, serão explorados os temas relacionados às Políticas Públicas no que tange aos seus tipos, ciclos e aos sistemas. Serão abordados os arranjos institucionais necessários à implementação da política, assim como a possibilidade de captura do regulador.

2.1 A BUROCRACIA E A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Para Abrucio e Loureiro (2018) a crítica à burocracia é uma das marcas do mundo atual, apesar da existência de um modelo burocrático ser indispensável para a sociedade moderna e para a ordem democrática instituída. Em geral, a palavra burocracia é utilizada com um sentido pejorativo, sendo sinônimo de uma quantidade excessiva de papeis, muitos trâmites administrativos, apego exagerado aos regulamentos e baixa eficiência. Em razão disso, é fundamental observar que o termo burocracia, dentro da Administração e da Sociologia, tem um sentido bem diverso daquele usado popularmente, sendo, por isso, necessário entender melhor o que ele realmente significa.

O sociólogo alemão Max Weber (2004) abordou a burocracia como uma das formas de dominação da sociedade. Para ele, autoridade é a probabilidade de haver obediência dentro de um determinado grupo, existindo três tipos básicos que são: a tradicional, na qual a aceitação do poder ocorre em razão das crenças e dos

costumes; a carismática, em que a aceitação ocorre devido à lealdade e à confiança em quem dirige; e a racional-legal ou burocrática, na qual a autoridade é baseada em leis e regulamentos.

Assim, na forma de dominação tradicional, a legitimidade está fundamentada na “crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (Weber, 2000, p. 141). A dinâmica da burocracia baseava-se em relações pessoais de mando e obediência fundamentadas na vontade ou na discricionariedade do governante (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Nela não havia a separação entre o público e o privado, meios de administração e funcionários ou governantes, sendo esses beneficiados pela exploração de suas posições e cargos. Essa é uma variação do patrimonialismo que é toda dominação que, originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude do pleno direito pessoal, sendo comum em quase todo regime absolutista (WEBER; 2000).

Já na era moderna, através da construção da administração pública, o Estado passou a adotar o modelo de dominação burocrática, passando a ser regulado por regras universais e impessoais previamente estabelecidas, gerando um modelo que dá suporte à dominação de tipo racional-legal descrita por Weber (2004). Ao comparar o sistema tradicional e o racional-legal Motta e Bresser Pereira (2010) destacam que o Estado se modernizou em razão das transformações da ordem jurídica, passando a ser constitucional, tendo um sistema baseado no império da lei. Seus súditos se transformam em cidadãos e o aparelho do Estado se separou do patrimônio privado dos soberanos, transformando-se em administração pública. Para Abrucio e Loureiro (2018) a constituição da burocracia moderna foi um processo de criação de capacidades administrativas, orientado politicamente, que buscava um aparato estatal com melhor desempenho e com responsabilidade e ética republicanas no manejo da coisa pública.

Assim, para que a burocracia pudesse gerar a racionalização organizacional, estabelecendo um caráter público republicano ao Estado, e determinasse as bases racionais-legais a sua dominação, Weber idealizou as características da administração burocrática. Sintetizando as ideias do autor, Abrucio e Loureiro (2018) elencaram cinco características da burocracia, a seguir enumeradas:

1) seleção do quadro de pessoal deve ser realizada segundo critérios de mérito e especialização técnica, por meio de processos universais de recrutamento, a fim de garantir meritocracia e igualdade de acesso;

2) o cargo burocrático deve pressupor estabilidade funcional, a fim de dar continuidade às funções e às políticas públicas, mesmo com a troca dos governantes;

3) o emprego público deve ser uma atividade profissional, exigindo remuneração fixa, carreira e uma série de garantias a fim de propiciar autonomia administrativa à burocracia. Em razão de ter obtido seu cargo por mérito e não para representar algum interesse específico, espera-se que o funcionário seja neutro. Também deve prestar o serviço de forma impessoal, tratando cidadãos e organizações sem qualquer privilégio;

4) a administração burocrática deve ser pautada por princípios de hierarquia funcional devidamente estabelecidos. Devem ser observadas a relação de mando e subordinação, não somente entre as autoridades no plano interno da administração, mas também na relação aos agentes políticos;

5) os funcionários devem ter as atribuições definidas formalmente, em leis ou regulamentos, assim como a distribuição das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos do serviço. Tais normas e procedimentos, buscam garantir que a administração pública tenha um protocolo de atuação, a fim de atingir seus objetivos, e critérios universais de funcionamento e de acesso aos serviços. Esses servem tanto para resguardar os servidores de ordens arbitrárias de autoridades políticas quanto para garantir que o tratamento seja igualitário a todos os usuários;

Os princípios elencados por Weber (2004) para o sistema burocrático estão presentes também na Constituição brasileira de 1988 (BRASIL; 1988). Em seu Art. 37 fica definido que a administração pública deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Deve desempenhar de forma perene e sistemática, legal e tecnicamente os serviços que são próprios do Estado, tendo como objetivo principal o interesse público.

Para Costin (2010) dentre as atividades públicas definidas como exclusivas de Estado, estão: a fiscalização, a diplomacia, a defesa, o policiamento e a regulação. Para a autora, junto com a regulação são geralmente definidas como exclusivas de

estado a segurança dos cidadãos, tanto em relação a agressões externas e aos crimes internos, a representação da Nação e de seus interesses no exterior, a arrecadação de impostos, além da verificação da conduta de empresas e particulares frente a leis e políticas públicas que protegem tanto a saúde da população e dos rebanhos, quanto o meio ambiente. Estas são atividades que o Estado precisa desempenhar para manter uma sociedade protegida e organizada.

Para Schwartzman (1984) o princípio fundamental da burocracia racional como idealizada por Weber é que ela deve responder de maneira mais eficiente possível ao governo, que por sua vez responde ao Legislativo eleito através de um sistema partidário. Então, executando as leis e as regras estabelecidas, a administração pública, formada por órgãos e pessoas que trabalham contratadas pelo Estado, operacionaliza as decisões na forma de prestação de serviços públicos. Segundo o autor, é sabido, porém, que o aspecto legalista da burocracia weberiana pode incorrer em perda de eficiência, formalismo e nas demais características que deram má fama ao termo “burocracia”. Porém, mesmo com todas as possíveis disfunções e consequências não intencionadas do modelo idealizado, não se deve esquecer que objetivo inicial das reformas burocráticas era “despatrimonializar” o poder estatal, para que esse fosse orientado ao interesse público (ABRUCIO; LOUREIRO; 2018).

Segundo Meirelles (2011, p.468) a competência do Estado membro para organizar seu serviço público é ampla, mas fica restrita às normas pertinentes da Constituição Federal. Da mesma forma, a autonomia do Município para organizar seu funcionalismo é consequência da autonomia administrativa de que dispõe, dada pelo inciso I do Art. 30 da Constituição. Assim, como os Estados, atendidas as normas constitucionais aplicadas ao servidor público, além dos preceitos das leis de caráter nacional e de sua Lei Orgânica, o Município pode elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais. No entanto, as disposições estatutárias ou de outra natureza, se outro for o regime jurídico, não podem contrariar o estabelecido na Constituição Federal, pois essas normas têm observância obrigatória pela Administração direta ou indireta, conforme o caso, na organização do seu pessoal e dos respectivos regimes jurídicos.

Assim, de acordo com o inciso II do Art. 37 da Constituição Federal a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso

público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, conforme segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração"; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Assim, seguindo o que é determinado na Constituição Federal, os incisos II e III do Art. 133 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) determinam que a força de trabalho a ser empregada nas equipes de inspeção e fiscalização dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios seja composta por pessoal técnico e auxiliar contratados por concurso público e que não tenham quaisquer conflitos de interesses, conforme transcrito.

Art. 133. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários assegurarão:

[...]

II - que o pessoal técnico e auxiliar que efetua as inspeções e fiscalizações seja contratado por concurso público;

III - que o pessoal técnico e auxiliar que efetua as inspeções e fiscalizações não tenha quaisquer conflitos de interesses;

É importante notar que a ênfase no conhecimento técnico especializado unido à avaliação racional e rigorosa dos meios mais apropriados a determinados fins, é atualmente um padrão dos sistemas administrativos, tanto do Estado como de

empresas. Assim, a utilização sistemática do saber técnico é uma característica burocrática intrínseca e devem orientar todas as organizações. Nesse contexto, Bergue (2019) defende que as pessoas são um elemento de destaque nos processos do serviço público, pois sem elas os resultados não acontecem. Para o autor o serviço público é intensivo em conhecimento, o qual é produzido e mobilizado pelas pessoas que, através de seu trabalho, transformam seu conhecimento em ação e em resultados para a sociedade.

Dessa forma, para que os servidores adquiram as competências necessárias para efetivar seu trabalho é necessário capacitação. Para Meneses *et al.* (2010), as ações de capacitação podem se dar a partir de treinamentos, desenvolvimento e educação. Para os autores as ações de treinamento são direcionadas para as atividades correntes na organização, visando promover a melhoria contínua nos processos. Possuem uma orientação predominantemente operacional e servem para habilitar os servidores na realização de atividades ou ainda na modificação da forma de sua execução. Segundo Bergue (2014) as ações de desenvolvimento são voltadas à obtenção das competências de natureza técnica ou gerencial, estimulando a reflexão e as mudanças de atitudes. Podem ser implementadas através de cursos de aperfeiçoamento, de extensão e desenvolvimento de lideranças. Já as ações de educação são caracterizadas por processos mais longos que envolvem algum tipo de pesquisa ou de produção intelectual. Os cursos de educação objetivam estimular o desenvolvimento de soluções inovadoras, incluindo-se os de graduação e pós-graduação nos seus diferentes níveis.

2.2 A TEORIA GERAL DOS SISTEMAS

A Teoria Geral dos Sistemas (TGS) foi concebida, em 1937, pelo biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy, baseada na suposição de que o organismo é um todo maior que a soma das suas partes e que existe uma integração entre os vários ramos do conhecimento. Seus estudos mostravam que a interação dos organismos biológicos com o ambiente externo podia ser positiva ou negativa, sendo, porém,

fundamental para a auto regulação, na medida em que criava neles novas propriedades. Assim, não fazia sentido, por exemplo, analisar as partes do corpo separadamente, pois um órgão interfere no funcionamento de outro que acaba impactando no desempenho do corpo como um todo.

Assim, pode-se destacar dois pontos principais nas ideias de Bertalanffy, o primeiro é que todos os sistemas são formados por partes que são interdependentes. O segundo é que se faz necessário analisar diversos aspectos para que se possa entender e lidar com uma realidade cada vez mais complexa. Essas premissas, originalmente concebidas para abordar os organismos vivos, foram adotadas por pesquisadores da área organizacional, introduzindo uma perspectiva essencial para o desenvolvimento das ciências sociais e para o estudo das organizações, incluindo as públicas.

Para Martinelli (2007) uma das grandes contribuições da TGS à administração foi o fato de ter levado os gestores a pensarem as organizações como sistemas abertos, com suas responsabilidades focadas no estabelecimento de objetivos, na criação de subsistemas formais, na integração dos diversos sistemas e na adaptação da organização ao seu ambiente. Foram enfatizadas as relações externas da organização, a necessidade de adaptação ao seu meio ambiente, através do seu ajuste a ele ou através da interferência no mesmo para alterá-lo, de acordo com seus interesses e possibilidades.

Segundo Daft (2002, *apud* VENTURA; FERREIRA; TELINI; 2011), os sistemas abertos consomem e exportam recursos para o ambiente a fim de sobreviver. Estes sistemas contêm subsistemas que também interagem entre si, com o sistema ao qual pertencem e com o meio ambiente. Por isso, a TGS afirma que as propriedades dos sistemas não podem ser descritas através da análise dos seus elementos separados, sendo que sua compreensão só é possível quando se estuda os sistemas como um todo, incluindo todas as interdependências dos seus subsistemas (CHIAVENATO, 2004).

Para Churchman (1968; *apud* VENTURA; MARTINELLI, 2006) um sistema é um conjunto de elementos interdependentes e que interagem no sentido de alcançar um objetivo comum. O autor destaca cinco aspectos básicos a serem considerados na análise dos sistemas: (1) os objetivos, que são as metas dos sistemas; (2) o ambiente, que inclui tudo que está fora, mas que o influencia; (3) os recursos, que são os

meios disponíveis dentro do próprio sistema; (4) os componentes, que são as atividades desenvolvidas; e (5) a administração do sistema, que inclui as funções básicas de planejamento e controle que devem ser constantes. Através da análise dos pontos propostos é possível entender as inter-relações e interdependências complexas com os ambientes internos e externos existentes no Sistema. A Figura 1, representa esses cinco elementos propostos por Churchman.

Figura 1 - Os cinco elementos para a análise de sistemas segundo Charles West Churchman



Fonte: Churchman, (1968; *apud* VENTURA; MARTINELLI 2006).
Elaborado pela autora.

Neste contexto, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, objeto deste estudo, é um exemplo de sistema aberto e complexo influenciado por diversas interrelações entre seus elementos internos e o ambiente externo. Por sua vez, é um subsistema de outro maior, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, que organiza as ações da Defesa Agropecuária, a qual está inserida na Política Agrícola, como será visto mais adiante.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Não existe uma única definição sobre o que é uma Política Pública, assim, nesse trabalho será adotada o conceito de Peters (1986, *apud* SOUZA, 2006), o qual se refere a Política Pública como a soma das atividades dos governos, de execução direta ou delegada, que geram efeitos previamente planejados na vida dos cidadãos.

2.3.1 Os tipos de Políticas Públicas

Segundo Lowi (1972, *apud* Frey 2000) as políticas públicas podem ser caracterizadas em quatro tipos, sendo: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Esses tipos de políticas serão detalhados a seguir.

As políticas constitutivas ou estruturadoras, são aquelas que definem as condições sob as quais as demais políticas são negociadas, determinam as regras, as estruturas e os processos. Tem-se como exemplo a reforma da previdência e a reforma política.

As políticas distributivas distribuem vantagens entre a população, possuindo um baixo grau de conflito, pois, além de atenderem muitas pessoas, não acarretam custos diretos perceptíveis para os demais grupos. Como exemplo, pode-se citar a pavimentação e iluminação de ruas e o atendimento através do Sistema Único de Saúde.

Já as políticas redistributivas são mais conflituosas, pois objetivam a transferência de rendas, direitos ou outros valores entre as diversas camadas sociais. O programa de regularização fundiária e o Bolsa Família são exemplos.

Por outro lado, as políticas regulatórias são aquelas que regulamentam, normatizam, proíbem ou autorizam, através de leis, decretos, portarias e normativas. Elas “estabelecem padrões de comportamento, serviços ou produtos para atores públicos

e privados” (SECCHI, 2012, p. 17). A Defesa Agropecuária é um exemplo de política regulatória, a qual será detalhada mais adiante.

2.3.2 O Ciclo das Políticas Públicas

A análise das políticas públicas deve abranger o contexto mais geral da política e da sociedade, assim é fundamental que se identifique os principais momentos dos processos políticos-administrativos que compõem o ciclo político. A compreensão desse ciclo pode auxiliar os gestores a refletir com clareza sobre como e com quais instrumentos as políticas podem ser aperfeiçoadas. Para Schmidt (2008), a maioria dos estudiosos dividem o ciclo das políticas públicas nas seguintes fases: (a) percepção e definição de problemas; (b) inserção na agenda política; (c) formulação; (d) implementação e (e) avaliação. Cada uma dessas fases será agora explorada.

A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. A população, em geral, sofre com os problemas e o político trabalha com os problemas (HUERTAS, 1996, p. 48). Os dramas vividos pela população se transformam em problemas ao chamar a atenção daqueles que participam do processo decisório, despertando a necessidade de ação. Neste contexto, dentre as diversas dificuldades enfrentadas pelos cidadãos em seu no dia-a-dia, apenas algumas são transformadas em problemas políticos e se transformarão em políticas. Assim, a percepção e definição de problemas é a primeira fase do ciclo das Políticas Públicas. Para Frey (2000) “frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar”.

A agenda política é a relação dos problemas e dos temas que chamam a atenção da sociedade e do governo. A agenda não é fechada e está sempre sendo construída, por isso a competência de dominar a agenda confere grande poder político, uma vez que as instituições governamentais somente agem nos temas nela estabelecidos. Para Fernández (2006, p. 506 *apud* SCHMIDT, 2008) os assuntos adentram a

agenda política quando: alcançam a proporção de crise; adquirem alguma particularidade; têm aspectos emotivos; têm grande impacto; tocam em temas vinculados ao poder e à legitimidade ou são temas de moda. Os agentes que influenciam a construção da agenda política podem ser visíveis, como políticos, a mídia e os partidos, ou invisíveis, como assessores parlamentares, pesquisadores, consultores e os funcionários públicos (SCHMIDT, 2008).

A formulação da política pública é o momento em que é definida a maneira com a qual o problema deve ser solucionado ou amenizado. Em geral, é uma fase de conflitos, negociações e acordos entre aqueles que possuem capacidade de decisão e os grupos de interesse ou atores políticos. Os “atores políticos” são aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública, podendo ser indivíduos, grupos ou organizações (RUAS, 2014).

Partindo-se da identificação e caracterização de um problema que demanda a intervenção do Estado, é necessário que sejam estabelecidos objetivos claros para a ação governamental, assim como um plano que efetivamente permita alcançá-los. Antes de implementar a ação governamental, é preciso estimar os custos e os benefícios esperados, ainda que essa análise possa ser ponderada por fatores de difícil mensuração. Essa relação de custo-benefício deve ser apresentada aos tomadores de decisão e estar transparente para a sociedade como um todo. A qualidade das informações obtidas e das decisões que são tomadas afeta de forma importante o desenvolvimento do ciclo da política pública, impactando o nível de desenvolvimento e a qualidade da política pública executada (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; 2018).

Dessa forma, entre as propostas levantadas para resolver o problema, nem todas são possíveis, isto em razão de que elas, além de terem de ser viáveis tecnicamente, devem refletir os valores compartilhados pela comunidade interessada, pelos políticos e pela sociedade em geral. Como destaca Schmidt (2008), a formulação de uma política nunca é puramente técnica, sendo sempre política. Esta fase compreende a definição de diretrizes, objetivos, metas e o estabelecimento das responsabilidades. A concretização das políticas se dá através de planos, programas e projetos, que então, geram ações concretas. Observa-se que um dos fatores de sucesso das

políticas públicas é o grau de interação existente entre os formuladores e aqueles que irão implementar a política.

A fase de implementação é aquela na qual a política é materializada em ações e atividades, ligando os objetivos aos resultados e que, em geral, fica a cargo da administração pública. É importante ressaltar, porém, que nesta fase ainda são necessárias novas decisões e, muitas vezes, redefinições sobre determinados aspectos daquilo que foi formulado inicialmente. Em geral, a implementação é acompanhada do monitoramento que inclui procedimentos para a apreciação dos processos adotados, dos resultados obtidos e do comportamento do ambiente da política. Considerando que a fase de implementação é crucial ao processo, sendo mais restrita ao campo dos governos e das instituições públicas (burocracias), é necessário que haja uma coordenação entre elas. Para SOUZA (2018) dois tipos de coordenação são requeridos: a horizontal ou intragovernamental, entre as organizações que compõem o mesmo nível de governo, e a vertical, entre os diferentes níveis de governo, a qual remete ao tema do federalismo e das relações intergovernamentais.

Na fase de avaliação se realiza o julgamento dos resultados de uma política em termos de sua efetividade. Aliada ao monitoramento, a avaliação serve para dar subsídio às decisões dos gestores quanto à continuidade ou à necessidade de ajustes a fim de alcançar os resultados desejados. A avaliação é um instrumento democrático que possibilita os eleitores a exercer o controle social sobre a ação dos governantes e, por isso deve ser pautada pela transparência. Para Carlos Matus (2005) tanto o planejamento quanto a avaliação constante são fundamentais, não somente para o êxito das políticas públicas, mas também do próprio exercício do poder pelos governantes.

Segundo o Guia Prático de Análise *ex post* de Avaliação de Políticas Públicas (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; 2018) a avaliação tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão. A avaliação deve ser um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública, devendo ser considerados a forma como ela está sendo implementada, os efeitos desejados e adversos, os principais atores envolvidos, além da forma como os recursos públicos estão sendo utilizados. Para tanto, ela deve ser executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado.

Assim, as metodologias e ferramentas analíticas que são utilizadas para a avaliação devem fundamentar a tomada de decisão dos gestores públicos para o aprimoramento das políticas em execução. Além do mais a avaliação, preferencialmente deve ser conduzida por órgãos que não sejam responsáveis por sua execução.

O referido Guia deixa claro que é necessário distinguir entre avaliação e monitoramento de políticas públicas. O monitoramento é um processo contínuo que ocorre ao longo da implementação, sendo realizado pelo próprio órgão responsável por sua implementação. Seu objetivo é controlar a entrega de insumos, o calendário de trabalho, assim como verificar se os produtos estão de acordo com as metas, de forma a permitir identificar problemas e falhas durante a execução que possam prejudicar as ações, os processos ou os objetivos. Através do monitoramento são reunidas as condições para que os rumos de implementação da política sejam corrigidos ou ajustados.

2.3.3 Os Sistemas das Políticas Públicas

Para Soares e Machado (2018) variações de configuração institucional das federações afetam de diversas formas as políticas públicas, que, por sua vez, também apresentam variações nas formas de relações intergovernamentais, podendo essas ser mais ou menos coordenadas e cooperativas, dependendo da política.

Segundo Abrucio (2005) nas federações, como no Brasil, ocorre uma multiplicação dos centros decisórios. Isto desafia a implementação de políticas públicas que dependem da convergência entre escolhas governamentais em direção à realização de objetivos ou metas nacionais. Assim, a coordenação vertical é um requisito fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas, principalmente quando há uma grande interdependência existente entre as ações desenvolvidas pelos entes federativos.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Governo Federal lançou mão de uma série de medidas, a fim de implementar os princípios que regem as políticas públicas, ou seja: descentralização, participação e universalização. Segundo Souza

(2018), a partir de então, dois grandes e complexos tipos de sistemas de políticas públicas foram constituídos, ambos regulados pela esfera federal.

O primeiro é sistema constitucionalizado, definido através de emendas à Constituição que vinculam o provimento de recursos das três esferas de governo e estabelecem, de forma obrigatória, a participação dessas nas políticas. São exemplos as políticas de educação básica e de saúde. O segundo tipo é resultado das competências concorrentes definidas na Carta Magna, denominado pela autora de sistema normatizado. Esse abrange uma variedade de políticas e serviços, sendo exemplos: assistência social, meio ambiente, exploração das atividades hídricas e minerais, habitação, saneamento etc. Também se inclui nessa categoria a Política Agrícola que é alvo deste estudo. Sobre as políticas do sistema normatizado a União tem a competência normativa e regulatória, apesar de serem de livre adesão e o acesso aos recursos financeiros serem condicionados a diversos tipos de contrapartida.

2.3.4 Os arranjos institucionais e a implementação das Políticas Públicas

A execução das políticas públicas envolve a articulação com uma imensidade de atores e de diferentes sistemas institucionais. Os políticos do governo, dos parlamentos (federal, estaduais e municipais), os técnicos do governo, os grupos de interesse, sejam eles empresas, sindicatos, associações, a mídia, os especialistas das universidades, dos centros de pesquisa, de consultorias e dos organismos nacionais e internacionais. Assim, ao formular política há a necessidade de um estudo prévio de como articular os atores que influem a busca de soluções, pois o sucesso dela não está ligado unicamente à eficiência gerencial.

Nesse contexto, os arranjos institucionais de implementação das políticas públicas são a combinação de regras, mecanismos e processos com os quais uma política conta para garantir os insumos necessários e propiciar a interação coordenada dos diversos atores, tanto aqueles que participam da decisão, quanto aqueles que são responsáveis por sua implementação, como também os beneficiários da política, os

responsáveis pela fiscalização e os interessados na transparência e na avaliação (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; 2018).

Para Pires e Gomide (2014) arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Para os autores, a fim de compreender o funcionamento das políticas é necessário aprofundar o olhar nesses arranjos os quais dão sustentação aos processos de implementação. Isto em razão de que são muitos os interesses e os atores que devem ser processados e coordenados na execução de uma política, de tal modo que, em cada política se arranjam organizações, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores, tanto governamentais, quanto do sistema político e da sociedade. Há também obrigações, como a transparência, a prestação de contas e o controle. Por isso, os arranjos institucionais são determinantes para estabelecer a capacidade estatal para implementação da política, sendo formada basicamente por dois componentes: o técnico-administrativo e o político-organizacional.

O componente técnico-administrativo é derivado do conceito weberiano de burocracia e abrange as habilidades que o Estado possui para efetivar suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados para a sociedade. Para Pires e Gomide (2014, p.18-19) esse componente é operacionalizado por três aspectos, sendo: a) a existência de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; b) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e c) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).

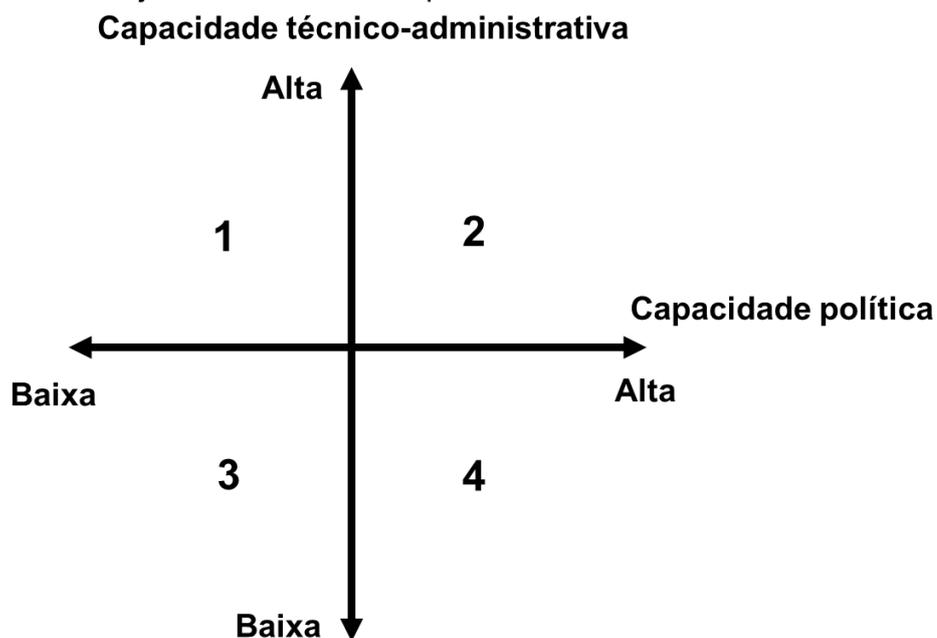
Já o componente político-organizacional está relacionado às habilidades de inclusão dos diversos atores e de negociação e condução dos processos decisórios compartilhados, os quais envolvem o processamento de conflitos e a prevenção da captura da política por interesses específicos. A capacidade política é orientada por três fatores, sendo: a) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); b) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências,

ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e c) atuação dos órgãos de controle (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 19).

Ao estudarem os arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento brasileiras, Pires e Gomide (2014) propuseram relacionar as dimensões das capacidades estatais em dois eixos, sendo: as capacidades políticas no vetor vertical e o vetor das capacidades técnico-administrativa no horizontal, conforme pode ser visto no Gráfico 1. Deste cruzamento resultam quatro quadrantes com diferentes níveis de capacidades.

Gráfico 1 - Variações dos arranjos institucionais proposto por Pires e Gomide (2014).

Variações em arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento



Fonte: Pires e Gomide (2014, p. 15)

O quadrante 1 revela os arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa, podendo representar as políticas potencialmente eficazes, porém sem mecanismos de inclusão, transparência e controle social. Já o

quadrante 4 mostra as possibilidades de arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa, e, apesar de possibilitarem a participação dos diversos atores envolvidos, contribuindo dessa forma para sua legitimidade, devem enfrentar problemas de execução.

Por outro lado, o quadrante 3 envolve os arranjos institucionais que possuem poucos elementos politicamente legitimadores e tecnicamente capacitadores da implementação. O quadrante 2, além de possuir elementos de legitimidade política, também possui os elementos relacionados à competência técnica, organizacional e regulamentar adequada à implementação. Esse seria o ideal da atuação de um Estado numa determinada política pública.

2.3.5 A Captura Regulatória nas Políticas Públicas

A regulação é uma atividade tão antiga quanto o Estado, porém para facilitar o entendimento do tema, antes é necessário entender seu objetivo. Segundo Giambiagi e Além (1999, p. 353, *apud* PÓ; 2011) a regulação visa “conciliar as características inerentes à produção sob propriedade privada e o respeito a certas regras de mercado, com a necessidade de restringir a autonomia das decisões dos agentes privados, nos setores onde o interesse público é particularmente relevante”. Dessa forma, a atividade regulatória desempenhada pelo Estado precisa refletir a preponderância do interesse coletivo da sociedade, sem que existam privilégios ou exclusividades de qualquer setor econômico ou político, a fim de que prevaleça o bem comum.

De acordo com Melo (2001, *apud* PÓ; 2011) existem quatro tipos de regulação, o primeiro, chamado de endógena, ocorre quando o fornecimento dos serviços é realizado diretamente pelos órgãos do Estado, através de empresas públicas. O segundo é quando o exercício das atividades regulatórias é realizado por órgãos diretos da burocracia executiva, como secretarias ou Ministérios, sobre as atividades privadas. A terceira forma de regulação é feita por meio de arranjos corporativistas de auto regulação, nos quais entes privados e públicos atuam conjuntamente. Por fim, há a

regulação exógena, na qual o Estado assume o papel de regulador sem participação em empresas concessionárias e por meio de instituições com determinada autonomia em relação aos poderes políticos, tais como as agências reguladoras.

Nas políticas públicas regulatórias um acontecimento tem sido descrito por vários autores e que é relativamente comum, não somente no Brasil, é a “captura regulatória”. Esse fenômeno é chamado pelos estudiosos de Teoria da Captura que também se relaciona com a Teoria da Escolha Pública, apesar de ser oriunda da área econômica, também pode ser aplicada a outras políticas regulatórias nas quais há a intervenção do Estado no sentido de controlar a ação das empresas. O risco da captura dos agentes não é fenômeno exclusivo das Agências Reguladoras, mas também de qualquer órgão ou agente estatal. Apesar disso, em geral a teoria da captura é examinada a partir das agências devido a sua concentração de competências, as quais acabam aproximando-as do setor regulado (GUARAGNI; GIUBLIN; CARICATI; 2018).

Segundo Justen Filho (2002, p. 369-370; *apud* FONSECA; 2018) a captura ocorre quando o órgão ou agência reguladora perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a reproduzir atos destinados a legitimar a consecução de interesses privados dos segmentos regulados. De acordo com a Teoria da Escolha Pública, a captura regulatória é uma das muitas possíveis “falhas de governo”, originadas justamente da vocação estatal para corrigir eventuais falhas do mercado, que ocorrem quando um órgão regulador, que deveria atuar em prol do interesse público, acaba atuando para favorecer grupos de interesses que dominam a indústria ou o setor que estaria encarregado de regular (MAUAD; 2012). Para Mauad (2012) os teóricos da Escolha Pública argumentam que a captura regulatória, se não é inevitável, é altamente provável de acontecer em algum momento. Isso em razão de que aqueles que são regulados costumam ser muito poderosos, tanto em termos técnicos quanto econômicos, além de possuírem enorme interesse no resultado do trabalho do regulador. Já aqueles que deveriam ser os beneficiários da regulação se encontram espalhados de forma difusa e ainda extremamente mal organizados, não se empenhando de forma adequada para defender seus interesses.

De acordo com Wilson (1989, *apud* Pó e Abrúcio; 2006) existem quatro contextos relacionados ao ambiente político em que uma agência ou órgão governamental podem estar inseridos em razão dos grupos que são afetados por sua ação. O primeiro

é quando existe um grupo dominante favorável aos objetivos da agência, resultando em uma política clientelista em que a maioria dos benefícios de um programa vai para um pequeno grupo, porém os custos são dispersos por um grupo grande de atores. O segundo é quando há um grupo dominante contrário aos objetivos do regulador, o que leva o órgão a ter uma política empreendedora, buscando o apoio de grupos sociais ou de políticos para poder realizar sua missão. Já o terceiro contexto ocorre quando existe um equilíbrio entre dois ou mais grupos rivais em conflito em relação aos objetivos do regulador, isso ajudaria a manter um grau de autonomia e discricionariedade do órgão. O quarto, ocorre em áreas onde os interesses podem ser fragmentados pelo fato de tanto os benefícios quanto os custos terem baixo valor per capita. Isso faz com que não existam grupos organizados, levando à necessidade de uma ação política que aglutine interesses e forças dispersos.

Conforme coloca Mauad (2012) os setores que são tipicamente regulados, em vários países, em geral comportam um número relativamente pequeno de grandes empresas que são fiscalizadas a fim de defender muitos usuários ou consumidores. Dessa forma, as decisões da autoridade reguladora podem interferir na lucratividade das empresas, fazendo com que essas se empenhem em influenciar o órgão regulador. As empresas possuem a vantagem de ter técnicos com um conhecimento especializado, que lhes permite expor os argumentos necessários, às vezes embrulhando os fatos a fim de influenciar o regulador com muito mais objetividade e competência do que os consumidores ou usuários. Os regulados também são capazes de pressionar os legisladores não somente para restringir o nível e a forma como ocorre a regulação, mas inclusive para alterar os poderes e objetivos do órgão regulador. Também nesta situação, a disponibilidade de recursos, o foco, o conhecimento especializado e os conflitos de interesses facilitam o trabalho das empresas reguladas.

Segundo Guaragni, Giublin e Caricati (2018) captura do regulador pode ser política, quando é capturado pelo Estado, pelos detentores de mandato no âmbito do Poder Executivo se transformando num instrumento do jogo político; ou econômica, quando é capturada pelo setor privado, fazendo com que atue em benefício dos grupos econômicos dominantes regulados. De outro lado, Stigler (1971, *apud* BREGMAN; 2006) coloca que muitos políticos não utilizariam seu poder para promover o bem comum, mas servem a grupos de interesse na medida em que podem influenciar a regulação. A organização dos partidos políticos gera custos, o que por si só é um

incentivo para que esses capturem recursos junto às indústrias. Dessa forma, os custos de se proteger a empresa (via regulação) aumentam quanto maior for a indústria, pois maior será a oposição do grupo afetado.

Vários trabalhos sugerem que órgãos governamentais menores são mais fáceis de serem capturados do que órgãos maiores, isto também ocorre em relação aos Estados e Municípios que por estarem muitas vezes mais próximos das empresas reguladas acabam tendo seus serviços mais suscetíveis à captura. Contudo, deve-se ter em mente quando se analisa essa teoria, que a captura não é um fato, porém um risco, que pode ser combatido com a imposição de limites legais e com a criação de mecanismos de controle adequados.

3 PROCEDIMENTOS METODODOLÓGICOS

A metodologia das pesquisas científicas se refere ao passo a passo que foi construído a fim de atingir os objetivos do trabalho, podendo ser classificada de acordo com sua finalidade e procedimentos técnicos empregados (VERGARA, 2006). Assim, a presente pesquisa é de caráter exploratório e explicativo quanto ao seu fim.

Essa afirmação parte do fato de que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado acerca da adesão dos Municípios ao SISBI-POA, sendo, por isso, exploratória. Por outro lado, é explicativa na medida em que pretende esclarecer como funciona o SISBI-POA, quais são os fatores que podem estar relacionados à baixa adesão dos Municípios ao Sistema, assim como verificar como outras políticas públicas se relacionam e interferem nele.

Quanto aos meios empregados, trata-se de uma investigação documental e bibliográfica. No tipo documental, utiliza-se documentos de órgãos públicos, normas, regulamentos, que ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, a partir dos quais será realizada a apreciação (SEVERINO, 2007). Esse foi o tipo de pesquisa utilizada para avaliar as auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção, quando foram analisados documentos legais, digitalizados e impressos, como relatórios, característicos do meio de investigação documental. Já no tipo de pesquisa bibliográfica é realizado um estudo baseado em material publicado em livros, revistas, jornais, internet, sendo acessível ao público em geral (VERGARA, 2006). Este foi o meio empregado para atingir os demais objetivos específicos propostos nesse trabalho.

Em relação à abordagem, trata-se de uma pesquisa, em parte, quantitativa, uma vez que as não conformidades encontradas durante as auditorias nos Serviços de Inspeção Municipais são passíveis de quantificação, podendo ser traduzidas em números.

3.1 UNIVERSO DA PESQUISA E A POPULAÇÃO

A Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950) torna obrigatória a prévia inspeção nos estabelecimentos que trabalham com produtos de origem animal em todo o Brasil, determinando que seja executada pelos governos federal, estadual e municipal. Assim, considerando o vasto universo de órgãos públicos atuando nesta área, a presente pesquisa se limitou a trabalhar com os Serviços de Inspeção Municipal do Estado do Rio Grande do Sul.

Dentre os Serviços de Inspeção Municipal do Estado do Rio Grande do Sul, o presente trabalho ficou circunscrito àqueles auditados a partir da implementação de uma meta do convênio SICONV nº 799221/2013, firmado entre a Secretaria da Agricultura do RS e o Ministério da Agricultura. Foram analisados somente os relatórios relativos aos Serviços, não sendo considerados aqueles relacionados aos estabelecimentos inspecionados. Também foram desconsiderados os dados relativos às auditorias realizadas em consórcios públicos de Municípios. Dessa forma, foram analisados 106 relatórios de auditoria realizadas em 79 (15,9%) dos 497 municípios do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2014 e 2017.

Considerando que a quantidade de informações contidas nos relatórios de auditoria do SISBI-POA é muito extensa, este trabalho analisou as não conformidades identificadas em alguns dos requisitos exigidos dos serviços de inspeção para a obtenção da equivalência.

3.2 COLETA DE DADOS

A seguir serão apresentados os aspectos relativos aos tipos de dados que foram utilizados neste trabalho, assim como o processo de obtenção, análise e interpretação.

A fim de descrever o histórico da inspeção de produtos de origem animal, a organização, o funcionamento e a situação atual do SISBI-POA foram realizadas coletas de dados através de pesquisa bibliográfica em livros, artigos, trabalhos acadêmicos, jornais, revistas, publicações na internet e em Projetos de Lei, Leis, Decretos e Instruções Normativas. A mesma técnica foi empregada para verificar como o SISBI-POA se relaciona com outras políticas públicas. Também foi realizada uma entrevista com o Médico Veterinário Zilmar Moussalle, que atuou no Ministério da Agricultura por vários anos, e vivenciou o processo de federalização da inspeção no Rio Grande do Sul.

A fim de verificar as principais não conformidades encontradas nos Serviços, foram analisados os dados contidos nos relatórios de auditoria realizadas nas sedes dos serviços de inspeção. Tais documentos, que fazem parte da comprovação da implementação de uma das etapas do convênio SICONV n° 799221/2013, foram obtidos junto à Divisão de Defesa Agropecuária da Superintendência Federal do Rio Grande do Sul do Ministério da Agricultura. Esses relatórios contêm as informações previstas na Instrução Normativa n° 36/2011 (BRASIL; 2011) a qual estabelece os requisitos para o reconhecimento da equivalência dos Serviços ao SISBI-POA. Foram analisados os seguintes aspectos:

- a) Conclusão sobre o atendimento aos requisitos estabelecidos na legislação (atende ou não atende);
- b) Existência de legislação que ampara o Serviço de Inspeção;
- c) Controle de entrada e saída de documentos e controle interno;
- d) Quadro de pessoal compatível com as atividades e capacitação da equipe;
- e) Estrutura física do serviço, mobiliário, computadores, periféricos e veículos;
- f) Sistemas de informação relacionados aos dados de abate e condenações e de produção dos estabelecimentos;
- g) Disponibilidade de laboratório;
- h) Controle da formulação de produtos e medidas adotadas frente às violações;
- i) Tratamento dos autos de infração emitidos;
- j) Ações de combate à clandestinidade e de educação sanitária.

Cabe ressaltar que, em razão das várias modificações da nomenclatura e estrutura do atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Estado do Rio Grande do Sul, esses órgãos serão denominados de: Ministério da Agricultura e Secretaria da Agricultura do RS.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

O histórico da inspeção de produtos de origem animal foi analisado com foco nas alterações das legislações que estabeleceram as competências dos entes federativos, durante o Século XX e XXI, assim como nas justificativas que levaram a sua proposição.

Na análise da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal, essa foi classificada segundo os tipos estabelecidos por Lowi (1972, *apud* Frey 2000). Os fatos históricos narrados foram correlacionados ao ciclo das políticas públicas definido por Schmidt (2008) e aos componentes pertinentes às capacidades estatais propostos por Pires e Gomide (2014): o técnico-administrativo e o político-organizacional. Também foram relacionados aos fatos divulgados pela imprensa, os quais podem ser indicativos de captura regulatória.

A Defesa Agropecuária, onde está incluído o SISBI-POA, também foi classificada segundo os tipos estabelecidos por Lowi (1972, *apud* Frey 2000), assim como pelos sistemas de políticas regulados pela esfera federal que foram definidos por Souza (2018).

Visando descrever a organização e o funcionamento do SISBI-POA foram considerados os cinco aspectos básicos para a análise dos sistemas propostos por Churchman (1968; *apud* VENTURA; MARTINELLI, 2006), quais sejam: (1) os objetivos; (2) o ambiente; (3) os recursos; (4) os componentes; e (5) a administração.

As informações contidas em 106 relatórios de auditoria realizadas em Serviços de Inspeção Municipais do Rio Grande do Sul foram organizadas, analisadas e apresentadas utilizando planilhas eletrônicas do Excel®. Foi realizada uma análise estatística descritiva dos dados, utilizando-se tabelas dinâmicas e demais recursos disponíveis no programa.

Segundo Gil (2008) para que os dados obtidos possam ser adequadamente analisados, é necessário organizá-los através do agrupamento em categorias, estabelecendo, para isso, um princípio de classificação. Seguindo essa premissa, foram analisadas apenas as não conformidades, identificadas pela sigla “NC” ou “não conforme” nos relatórios. Somente o item denominado “Conclusão”, que trata do atendimento aos requisitos estabelecidos na legislação, foi classificado em: atende, atende com restrições ou não atende.

As auditorias ainda foram classificadas de acordo com o tipo, conforme estabelecido pela Instrução Normativa MAPA nº 36/2011 (BRASIL; 2011), sendo: auditoria prévia, auditoria de reconhecimento de equivalência e auditoria de conformidade. Com esta informação, foi possível comparar a prevalência das não conformidades em cada tipo de auditoria a fim de verificar o desempenho dos Serviços em cada momento.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo são expostos os resultados encontrados na pesquisa tendo como base os objetivos específicos do trabalho.

4.1 HISTÓRICO DA INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL NO BRASIL

Para Churchman (1968; *apud* VENTURA; MARTINELLI, 2006) as atividades desenvolvidas num Sistema, também chamadas de componentes, são um dos cinco aspectos fundamentais para sua análise. Considerando que a inspeção dos produtos de origem animal é a atividade básica do SISBI-POA, é necessário aprofundar o conhecimento neste tema. Por outro lado, segundo Cairney (2015) a compreensão das mudanças em uma política pública requer uma perspectiva temporal de uma década ou mais, a fim de verificar os resultados das decisões adotadas. Dessa forma, é preciso estudar a história da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal para compreender sua atual configuração.

Apesar de haver ações relacionadas à inspeção de produtos de origem animal, no Brasil, desde o início do Século XVII, esse estudo se limitará a analisar aquelas ocorridas no início do Século XX em diante. Em razão do objetivo do trabalho, o estudo do histórico será focado nas competências dos diversos entes federativos ao passar dos anos, relacionando os elementos legais e sociais que levaram à conformação atual.

Desde o início do Século XX, a União, através do Ministério da Agricultura, possuía um Serviço de Inspeção de produtos de origem animal organizado e atuante. Em 1910, através do Decreto nº 8.331/1910 (BRASIL; 1910), foi criado o Serviço de Veterinária ligado ao então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Dentre suas

várias competências estava a realização da inspeção sanitária dos matadouros e entrepostos frigoríficos executada em todo o território nacional.

O Serviço de Inspeção Federal (SIF) foi criado em 1915, através do Decreto nº 11.460/1915 (BRASIL; 1915b), sendo que na época era chamado de Serviço de Indústria Pastoril - SIP. Naquele momento o Brasil começava a estruturar um mecanismo de controle sanitário de produtos de origem animal, motivado principalmente pelas exigências impostas pelos países importadores de carnes enlatadas e preparadas (COSTA et al.; 2015), fundamentais para alimentação das tropas durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Junto com a criação do Serviço, foi aprovado o regulamento de inspeção das fábricas de produtos animais, através do Decreto nº 11.462/1915 (BRASIL; 1915a). O Serviço de inspeção veterinária tinha o objetivo de fiscalizar todos os estabelecimentos que elaboravam produtos de origem animal destinados à exportação ou ao comércio interestadual.

Por outro lado, entre 1921 e 1931, outros Decretos deram a competência de fiscalização do leite, seus produtos, e dos estabelecimentos de abate de aves e de pequenos animais à área da saúde e não ao Ministério da Agricultura (COSTA et al.;2015). Como Estados e Municípios atuavam na fiscalização de alimentos, sendo que as competências e as áreas de ação não eram adequadamente definidas, ocorriam muitas ações concomitantes dos diversos órgãos fiscalizadores sobre os estabelecimentos de produtos de origem animal. Além disso, as normas e a forma de fiscalização eram muito diferentes, inclusive pela completa ausência de estrutura de alguns Serviços Estaduais e Municipais. Assim, os conflitos de competência, que acarretavam a dupla fiscalização, e a falta de padronização das ações causavam sérios problemas aos empresários da época.

Diante desse cenário, em 1933, foi promulgado o Decreto nº 23.554/1933 (BRASIL; 1933) que proibiu a duplicidade da inspeção nos estabelecimentos de produtos de origem animal que realizavam o comércio interestadual ou internacional, deixando-os à subordinação apenas do Ministério da Agricultura. Também foram incluídas entre suas competências a inspeção dos estabelecimentos que, mesmo realizando apenas comércio municipal e intermunicipal, fornecessem quaisquer matérias primas a outro estabelecimento para a elaboração de produtos destinados ao

comércio internacional ou interestadual. Vale a pena conhecer a exposição dos motivos que constam da referida norma, a seguir transcritos.

Considerando que o **Ministério da Agricultura**, por suas dependências técnicas especializadas, representa o **órgão máximo do país na inspeção dos estabelecimentos** que, por qualquer forma, preparem, armazenem, manipulem, elaborem ou industrializem, **carne, leite e seus derivados destinados ao comércio internacional ou interestadual**;

Considerando que a fiscalização por êle exercida visa satisfazer as exigências dos mercados externos e **amparar os mercados nacionais com a aplicação das mesmas medidas sanitárias na exportação interestadual** de produtos de origem animal;

Considerando ainda que os **governos estaduais e municipais nem sempre estão convenientemente aparelhados para exercer esta fiscalização** e, principalmente, que **deve presidir um critério único, em todo o território nacional**, na inspeção de produto de origem animal, para maior uniformização de trabalho, e

Considerando, finalmente, que **a atuação concomitante de autoridades sanitárias federais, estaduais e municipais, em um mesmo estabelecimento é uma redundância de fiscalização que acarreta maiores despesas aos industriais e onera os produtos elaborados, [...]**

(DECRETO N° 23.554, 1933, Exposição de Motivos) (Grifo nosso)

Apesar do Ministério da Agricultura realizar a inspeção de produtos de origem animal nas empresas que realizavam o comércio internacional e interestadual, os demais estabelecimentos, que vendiam seus produtos para os mercados locais municipais ou dentro do próprio estado, não eram alcançados pela legislação federal. Dessa forma, os negócios não inspecionados competiam de forma desigual com aqueles que eram fiscalizados, gerando, também um grande risco de colocação de produtos prejudiciais à saúde pública no mercado. Tanto as atribuições do Ministério da Agricultura quanto dos demais Órgãos de Inspeção dos Estados e Municípios careciam de um maior detalhamento, a fim de evitar a dupla fiscalização das empresas. Era necessário estabelecer, em todo o território nacional, uma orientação uniforme para que todos os estabelecimentos de abate, industrialização e distribuição de produtos animais ficassem sujeitos a igual tratamento e a um critério único de julgamento. Era imperativo detalhar quais os animais e produtos de origem animal deveriam ficar sujeitos à inspeção industrial e sanitária, assim como em quais os estabelecimentos e locais seria obrigatória a sua execução. Como foi visto, havia vários diplomas legais que tratavam

da inspeção de produtos de origem animal, por isso era importante reuni-los num único diploma. Essas foram as razões expostas no Projeto de Lei nº 76-B/1949, encaminhado ao Congresso Nacional em 1949 (BRASIL; 1949).

Derivada do citado Projeto, em 1950 foi promulgada a Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950) que tornou obrigatória a prévia fiscalização industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Foi estabelecido que sua execução seria responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal. As competências entre os entes foram divididas de acordo com o âmbito do comércio realizado pelos estabelecimentos inspecionados. Assim, o Ministério da Agricultura ficou com a competência de inspecionar as empresas que realizavam comércio interestadual e internacional dos produtos, as Secretarias dos Estados aqueles que realizam comércio intermunicipal e as Secretarias Municipais aqueles que faziam comércio municipal. A Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), ficou conhecida como a “Lei da Inspeção” e continua vigente até hoje, apesar das várias modificações que sofreu ao longo dos anos, que serão analisadas mais adiante.

Segundo Andrade (1985) o contraste entre o rigor das exigências da legislação federal, traduzida pelo Decreto nº 30.69/1952 (BRASIL; 1952) que regulamentou a Lei da Inspeção, instituindo o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA), e a pobreza dos instrumentos disponíveis por Estados e Municípios para levar a cabo as mudanças buscadas pela Lei, sugere que o governo visava um objetivo diverso. Isto porque, ao excluir da competência da fiscalização federal os estabelecimentos destinados ao consumo local e estadual, deixou de enfrentar o problema de assegurar a qualidade e a integridade aos produtos colocados no mercado interno. Ligados aos órgãos de inspeção estadual ou municipal, os estabelecimentos ficavam, de certa forma, imunes ao controle e se guiavam apenas por seus próprios critérios de higiene. Assim, a ausência de gradualismo na política de inspeção, traduzido pela inexistência de metas mais realistas, ou pela concessão de tempo para que os pequenos empresários do setor se preparassem para efetivar as mudanças, indica que se buscava criar uma solução formal, porém não prática. Não era possível alegar que o consumidor brasileiro não estava amparado, pois a legislação minuciosa e detalhada, representada pelo RIISPOA, estava ali para demonstrar o contrário.

Não obstante a obrigação imposta pela Lei da Inspeção, relacionada à segurança dos produtos de origem animal produzidos em estabelecimentos de todo o país, isto não aconteceu de forma adequada. Para Andrade (1989) os órgãos de fiscalização estadual ou municipal eram profundamente vulneráveis, por serem sensíveis aos interesses do produtor pela maior proximidade, quando não estavam ligados a ele diretamente por laços de interesse. Para o autor, o contrário parecia ocorrer com a fiscalização federal, onde o interesse público e o privado pareciam coincidir em razão da exportação ser a meta, tanto dos produtores quanto da União, sendo que a fiscalização era o instrumento que a tornava viável. Somado a isso, estava o fato de que o setor exportador era constituído por grandes empresas de capital estrangeiro. Tal fato, sem dúvida, pesava para que não houvesse grandes atritos entre os regulados e o Ministério da Agricultura, pois os custos de equipamentos e a operação nos moldes previstos pelo RIISPOA eram facilmente absorvíveis e mais do que recompensados pelos ganhos obtidos com as exportações. Além disso, era preciso cumprir tanto as exigências nacionais quanto aquelas feitas pelos países importadores.

Neste contexto, decorridos 20 anos da publicação da Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), as empresas que atuavam nos mercados locais ainda não atendiam à legislação nacional e os Serviços de Inspeção de Estados e Municípios ainda não haviam conseguido se organizar. Prova disso está na matéria da Revista Visão, publicada em junho de 1970, denominada: “A ameaça da carne” (MAGIOLI, 2017). Na época, a Revista era um espaço significativo de divulgação de ideias que acabavam influenciando a agenda pública nacional (NERY, 2007), como será visto a seguir. Na reportagem, dois servidores, um do Ministério da Agricultura e outro da Secretaria de Agricultura de São Paulo, descreveram o total descontrole da inspeção, mostrando as terríveis condições que se encontravam os estabelecimentos produtores de carne naquele estado.

Diante do cenário de comoção nacional provocada pela reportagem, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 469/1971 (BRASIL; 1971a). Na exposição dos motivos da proposição o então Ministro da Agricultura, o Sr. Luiz Fernando Cirne Lima (BRASIL; 1971A, p.12), destacou o excelente trabalho que vinha sendo realizado pelo Ministério da Agricultura, junto à indústria, que, além de assegurar a preservação da saúde pública, obrigou o parque industrial a um considerável aperfeiçoamento de suas instalações. Isto havia permitido que o Brasil ingressasse

no mercado internacional e aumentasse, de forma significativa, as exportações de carnes e pescado, em 11% ao ano, de acordo com os dados da FAO citados pelo Ministro.

O Projeto de Lei 469/1971 (BRASIL; 1971a) tinha como objetivo levar o padrão de inspeção do Ministério da Agricultura, também aos Estados e Municípios, além de garantir a sanidade dos produtos de origem animal. A intenção era enfrentar o perigo que representava o consumo de alimentos não inspecionados à saúde da população. É importante notar que o Projeto anteviu o incremento das despesas, com recursos materiais e humanos, que as ações propostas acarretariam. Dessa forma, foi proposta a cobrança de uma taxa pela realização do serviço executado, assim como a utilização dos valores recolhidos em razão das multas aplicadas para subsidiar as ações. Em 1971, o Projeto foi transformado na Lei nº 5.760 (BRASIL; 1971), que ficou conhecida como a “Lei da Federalização”, pois centralizou na União a competência de realizar a prévia inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal em todo o país. Ressalta-se que, de forma cautelosa e visando sua implementação, foi mantida a possibilidade de realização de convênios com os Estados.

Para Andrade (1989) com a federalização foi reconhecida a deformação que presidira a fiscalização até então, pois os Estados haviam permitido a proliferação de estabelecimentos industriais em total desacordo com a legislação vigente. A existência de dualidade de sistemas de inspeção tinha, por outro lado, gerado uma situação injusta para aqueles que se pautavam pelas normas federais, obrigados a investimentos mais caros, com custos de operação mais elevados. Para o autor, a federalização da fiscalização, apoiada na implementação de uma nova taxa de inspeção e em novas sanções administrativas, parecia ser viável.

Nos primeiros anos da federalização, o Ministério da Agricultura coordenou uma grande pesquisa nos estados a fim de identificar os estabelecimentos que poderiam ser incorporados à inspeção federal, tentando também dimensionar a necessidade de pessoal e de recursos e estabelecendo prioridades de ações. O Ministério optou por implantar o sistema de uma forma gradual, iniciando assim, pelas capitais e cidades mais populosas, em especial, onde já existiam estabelecimentos sob Inspeção Federal e que tinham suas atividades prejudicadas pela atuação de matadouros que não atendiam aos requisitos higiênico-sanitários estabelecidos (ANDRADE; 1989).

Segundo Moussalle (2019), como o então Ministro da Agricultura, Sr. Luiz Fernando Cirne Lima, era gaúcho, foi definido que o Estado do Rio Grande do Sul seria o primeiro a iniciar a federalização, posteriormente, seguido pelo Estado de São Paulo. Para implementar as ações determinadas pela Lei da Federalização no Rio Grande do Sul, na área de bovinos, deveriam ter sido fechados todos os estabelecimentos que não tinham Inspeção Federal, pois não possuíam condições adequadas para operar. Porém, após analisar a situação e, visando evitar o desabastecimento, optou-se por interditar os abatedouros localizados em apenas 65 municípios. Esses poderiam ter o comércio local abastecidos pelos frigoríficos com inspeção federal.

Nos anos 70 o então Serviço de Fiscalização do Consumo no Rio Grande do Sul, do Ministério da Agricultura, chefiado pelo Médico Veterinário Zilmar Moussalle, tinha a responsabilidade de realizar as fiscalizações e auditorias nos mercados e açougues, a fim de verificar a origem das carnes vendidas. A atuação ocorria na Região Metropolitana de Porto Alegre que, na época, era considerada o maior centro de consumo e de abate clandestino de animais do estado (MOUSSALLE, 2019). O Ministério da Agricultura tinha competência para inspecionar tanto os estabelecimentos produtores, quanto para fiscalizar o trânsito e os pontos de venda dos produtos.

Vale notar que naquela época, em razão da falta de tecnologia, a disponibilidade de bovinos para o abate variava conforme a sazonalidade das pastagens naturais. Assim, durante o inverno, os grandes frigoríficos localizados no Rio Grande do Sul, deixavam de abater por falta de matéria prima. Conforme lembra Moussalle (2019), durante seis meses do ano os frigoríficos abatiam e estocam a carne congelada para a venda posterior. Naquele tempo, a Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL era uma empresa pública federal que tinha a função de executar os planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, agindo como um regulador do mercado e operando, de forma supletiva, em áreas não atendidas adequadamente por empresas comerciais privadas (IBGE, 1983). Por isso, durante a entressafra de bovinos, a COBAL comprava carne congelada dos frigoríficos para abastecer o mercado durante os meses em que a oferta era baixa. Assim, em muitos períodos do ano só havia carne congelada para a venda no comércio das cidades mais populosas.

Visando avaliar a possibilidade de expansão das ações de federalização para os estabelecimentos de abate de aves e de processamento de leite, em 1975, equipes do Ministério da Agricultura no Rio Grande do Sul realizaram dois grandes estudos.

Na área de abate de aves e coelhos, os Médicos Veterinários Federais visitaram 116 municípios e inspecionaram 119 estabelecimentos, dos quais 117 (98,72%) foram julgados como “irrecuperáveis” (MAPA; 1975a). Na área de leite e derivados, foram percorridos 106 municípios e inspecionados 112 estabelecimentos, sendo que apenas 27 apresentavam condições de serem adequados, os outros 85 (75,90%) foram considerados “irrecuperáveis” (MAPA; 1975b).

Apesar de todo o esforço realizado, as ações para a implementação da federalização ficaram limitadas ao Estado do Rio Grande do Sul, onde foram suspensos 570 estabelecimentos que não possuíam condições de funcionar, e a algumas regiões de Santa Catarina e do Paraná (BRASIL; 1975b, p. 2368). Para Andrade (1989) a intenção do Ministério de expandir a federalização, não apenas nos abatedores de bovinos, mas também de estender sua área de ação para atividades, até então apenas periféricas, como era o caso da avicultura, teve uma oposição muito forte. Proprietários de pequenos e médios matadouros de bovinos e de importantes grupos e associações de abatedores de aves e coelhos de São Paulo e de outros estados do Sul do país, mobilizaram os políticos para conseguir da Presidência da República um substitutivo de lei que esvaziasse, ou pelo menos paralisasse, o processo de federalização. Para fortalecer esta posição foram veiculadas pela imprensa notícias que tentavam mostrar o descontentamento de importantes setores empresariais com a Política em vigor. Alguns políticos procuravam difundir a ideia de que a derrota do governo nas eleições de 1974 era devida, em parte, ao ressentimento dos pecuaristas descontentes com as normas de fiscalização em vigor.

Assim, com a troca do Governo, em 1974, e com a crise mundial do petróleo, que provocou uma queda significativa das exportações de carnes brasileiras e um aumento dos custos de produção dos grandes frigoríficos (COSTA et al.; 2015), a motivação para a federalização foi perdendo força. Esta situação, somada às questões políticas da época, fizeram com que as pequenas e médias indústrias, que haviam sido fechadas ou que eram compelidas a implementarem melhorias em seus procedimentos pela inspeção federal, pressionassem o Congresso Nacional. Em 1975, o então Deputado Federal Alexandre Machado, do Rio Grande do Sul, encaminhou à Câmara Federal o Projeto de Lei nº 298-B/1975 (BRASIL; 1975b), a fim de obrigar o Poder Executivo a celebrar convênios com os Estados para operacionalizar

a inspeção de abatedouros de pequeno porte que abatiam até 280 animais por semana.

Na justificção do Projeto de Lei nº 298-B/1975 (BRASIL; 1975b) foi alegado que a Lei da Federalização veio para favorecer os grandes frigoríficos. Também se mencionou que as autoridades do Ministério da Agricultura não consideravam as peculiaridades dos municípios, nos quais estavam instalados os abatedouros suspensos, que não contavam com infraestrutura mínima, como serviços de água tratada e rede de esgotos, nem mesmo em suas sedes. Além desses, foram elencados os seguintes problemas: desemprego, causado pelo fechamento dos estabelecimentos; redução do mercado de compra de animais de pequenos produtores; que não tinham acesso aos grandes abatedouros; redução da receita de ICMS; elevação do preço da carne ao consumidor, em razão da redução de oferta; e desabastecimento de carne fresca, havendo apenas carne congelada em determinadas épocas do ano.

Neste contexto, em 1975, foi publicada a Lei nº 6.275/1975 (BRASIL; 1975a) a qual alterou novamente a Lei da Inspeção, tornando obrigatória a celebração de convênios entre o Poder Executivo Federal e os Estados que possuíssem organismos próprio em condições para a realização da inspeção. A medida ficou restrita às pequenas e médias empresas que não realizassem comércio interestadual e internacional. Também foi aberta a possibilidade de suspender as interdições realizadas nas empresas que se ajustassem às exigências estabelecidas. As condições que foram impostas aos chamados “organismos próprio” dos Estados, que seriam as Secretarias, foram definidas pelo Decreto nº 78.713/1976 (BRASIL; 1976), sendo eles:

[...]

I - dispor de pessoal técnico de níveis superior e médio, laboratórios de controle microbiológico e físico químico, **e demais instalações e equipamentos**, necessários à realização da inspeção dos produtos de origem animal, observadas a legislação federal básica e normas específicas pertinentes;

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

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

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

V - enviar, periodicamente **amostras dos produtos** elaborados nos estabelecimentos sob seu controle **para fins de análises nos laboratórios** oficiais, de acordo com plano de amostragem a ser estabelecido pelo DIPOA além dos **dados estatísticos referentes ao abate condenação, produção** e outros que porventura venham a ser solicitados. [...] (DECRETO N° 78.713, ART. 1°, PARÁGRAFO ÚNICO) (Grifo nosso)

Logo após a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL; 1988), e com base no Art. 23, inciso II, que define que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde pública, o governo federal editou a Medida Provisória n° 94/1984 (BRASIL; 1989a) que concedia a Estados e Municípios, novamente a competência para executar a inspeção de produtos de origem animal. O que chama a atenção na exposição de motivos da Medida Provisória, encaminhada à Câmara dos Deputados pelo Sr. Iris Rezende Machado, então Ministro da Agricultura, é o fato dela ter sido motivada por uma greve dos servidores daquele Ministério. Nela se lê: “dar curso aos serviços federais de inspeção e fiscalização a cargo deste Ministério, que se encontram paralisados por motivos de greve parcial dos servidores” (CONGRESSO NACIONAL; 1989, p. 4878).

Assim, a Medida Provisória foi editada com o propósito de contornar os efeitos do movimento grevista dos servidores que atuavam na área de inspeção federal. O parecer elaborado pelo então Deputado Federal Osvaldo Bender (PDS-RS), foi pela rejeição da Medida Provisória. Entre os argumentos usados estava o fato de que a descentralização proposta estava ocorrendo intempestivamente, pois foi inspirada nos efeitos inconvenientes de uma greve. Além disso, a divisão de funções proposta deveria ocorrer sob a forma de um processo planejado, no qual os Estados e Municípios pudessem participar das discussões, estabelecendo os prazos necessários para assumir as novas responsabilidades que seriam impostas (CONGRESSO NACIONAL; 1989, p. 4878).

Apesar do parecer contrário do relator, a Medida Provisória foi aprovada pelo Congresso Nacional, sendo convertida na Lei n° 7.889/1989 (BRASIL; 1989a). Dessa forma, foram retomadas as cláusulas anteriormente estabelecidas pela Lei n°

1.283/1950 (BRASIL; 1950) e redistribuída, novamente, a competência para a realização das atividades de inspeção de produtos de origem animal entre a União, Estados e Municípios, de acordo com o tipo de comércio realizado pelos estabelecimentos registrados. No entanto, é importante notar que o Art. 5º da Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), ainda vigente, estabelece que, caso os Estados não possuam o aparelhamento ou a organização para a realização de uma fiscalização eficiente dos estabelecimentos sob a sua responsabilidade, o serviço poderá ser realizado pelo Ministério da Agricultura através de acordos com os governos interessados.

Para alinhamento à “Lei da Desfederalização”, como ficou conhecida a Lei nº 7.889/1989 (BRASIL; 1989b), o Estado do Rio Grande do Sul publicou o Decreto nº 33.788/1991, (RIO GRANDE DO SUL; 1991), atribuindo a competência para registrar e fiscalizar os estabelecimentos de produtos de origem animal ao Departamento de Produção Animal (DPA) da Secretaria da Agricultura. Anteriormente, esta atividade era executada pela Secretaria da Saúde juntamente com a fiscalização de alimentos. Cinco anos depois, foi editada a Lei Estadual nº 10.691/1996 (RIO GRANDE DO SUL; 1996), que, de forma supletiva à legislação federal, também tornou obrigatória a inspeção dos produtos de origem animal no Estado. A competência para sua execução foi atribuída à Coordenadoria de Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal (CISPOA) do DPA. Nos mesmos moldes da Lei Federal, a Lei Estadual também possibilitava a celebração de convênios entre a Secretaria da Agricultura e os Municípios que possuíssem um Serviço de Inspeção instalados, a fim de permitir que estabelecimentos produtores realizassem o comércio intermunicipal.

Voltando ao plano federal, em 1991 foi publicada a Lei nº 8.171/1991 (BRASIL; 1991a), conhecida como “Lei da Política Agrícola”, e que, em 1998, foi alterada pela Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998), conhecida como “Lei da Defesa Agropecuária”. Essa última instituiu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e, como um dos seus integrantes, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA). A Lei da Defesa Agropecuária foi regulamentada em 2006, através do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b). Mesmo que esses temas sejam analisados detalhadamente mais adiante, nesse momento é importante ressaltar que a adesão dos entes federados ao SISBI-POA permite uma delegação da competência estabelecida pela Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950). Isto é, os Serviços de Inspeção de Estados e Municípios que forem reconhecidos como equivalentes ao

Ministério da Agricultura, aderindo ao Sistema, poderão inspecionar estabelecimentos que realizam comércio interestadual e intermunicipal de seus produtos.

Em 2013, o fantasma da federalização voltou a assombrar o cenário nacional. Uma série de reportagens veiculadas pelos meios de comunicação trouxeram novamente à tona o problema da inspeção dos produtos de origem animal realizada por Estados e Municípios. As matérias repercutiram um relatório produzido pela ONG Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, denominado: “Radiografia da Carne Brasileira” (2013, AMIGOS DA TERRA). O relatório afirmava que um terço da carne que chegava à mesa do brasileiro não passava por inspeção. Para chegar a essa conclusão a entidade estimou a quantidade de animais abatidos clandestinamente, comparando o número de couros que deram entrada nos curtumes com o número de animais abatidos oficialmente. Também sustentaram que 80% das cabeças batidas em estabelecimentos com Inspeção Estadual e Municipal, não eram efetivamente inspecionadas por Médicos Veterinários oficiais. Para tanto, a entidade Amigos da Terra (2013) havia visitado 280 estabelecimentos, distribuídos em 8 estados, dentre eles o Rio Grande do Sul.

Os dados do relatório Radiografia da Carne Brasileira, incluindo imagens de câmeras escondidas em abatedouros com Inspeção Estadual e Municipal, foram apresentadas no programa Fantástico, da Rede Globo (FANTÁSTICO, 2013), em 10 de março de 2013. As imagens mostravam animais mortos com marretas e até com uma espingarda, restos de carnes espalhados entre cachorros e porcos, além de funcionários sem camisa, fumando e cortando as carcaças com um machado. Em abril do mesmo ano, o tema foi debatido em audiência pública da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, quando os parlamentares “sugeriram uma fiscalização unificada e uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para conter a crueldade com animais em abatedouros e evitar danos à saúde humana” (2013, CÂMARA DOS DEPUTADOS). No mesmo mês, a Revista IstoÉ (BORIN; 2013) publicou uma matéria intitulada “Podridão Sanitária”, que mostrava como a omissão e a conivência de Médicos Veterinários colocavam em risco a saúde da população brasileira, dado ao fato de não fiscalizarem a carne vendida no país. A matéria trazia uma entrevista com o Presidente da ONG Amigos da Terra, que falou sobre o estudo realizado. A reportagem também continha uma entrevista com o então Presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária, Benedito Fortes de Arruda, que alertava:

“Se fôssemos colocar em prática todas as normas, teríamos de fechar a maioria dos abatedouros que não têm fiscalização federal”.

Em agosto de 2014, a Medida Provisória 653/2014¹, que apesar de tratar do exercício e da fiscalização das atividades farmacêuticas, teve incluída uma emenda que propunha a alteração da Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), concentrando novamente a competência para sua execução na União. Segundo o Relator, o então Deputado Federal Manoel Junior (PMDB-PB), a emenda foi adicionada por solicitação do Ministério da Agricultura. Conforme publicou o Jornal Valor Econômico (ZAIA; 2014), apesar do Ministro da Agricultura da época ter sido favorável à Medida, os Auditores Fiscais Federais Agropecuários do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal do Ministério da Agricultura (DIPOA) haviam emitido um parecer contrário à proposição. Na época, o então Deputado Federal Ivan Valente (PSOL-SP) declarou que a tentativa de federalização era uma ação do grupo JBS, empresa que liderava o mercado mundial de processamento de carnes e que, segundo ele, liderava também as doações a campanhas eleitorais em 2014². A Medida Provisória não foi à votação e acabou perdendo sua eficácia em dezembro do mesmo ano³.

No entanto, as tentativas de novamente federalizar a inspeção não pararam por aí. Ainda em dezembro daquele ano, entre as mais de 300 emendas apresentadas à Medida Provisória 656/2014⁴, que tratava de diversos temas, uma delas, proposta pelo Relator da Matéria, o então Senador Romero Jucá (PMDB-RO), propunha transferir de Estados e Municípios para a União a responsabilidade pela inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal, além de criar uma taxa de inspeção e fiscalização agropecuária. Segundo o autor, a proposta objetivava “reduzir o abate clandestino de animais para comercialização de carnes, de forma a proteger a população dos riscos à saúde associados ao abate de animais sem os devidos cuidados exigidos pela regulamentação do setor” (CONGRESSO NACIONAL; 2014, p. 31). A referida emenda trouxe o seguinte texto:

¹ Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=621744>. Acesso: 6 nov. 2019.

² Fonte: <http://www.pecuaria.com.br/info.php?ver=16770>. Acesso: 6 nov. 2019.

³ Fonte: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1294135&filename=Tramitacao-MPV+653/2014. Acesso: 6 nov. 2019.

⁴ Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622854>. Acesso: 6 nov. 2019.

CAPÍTULO XI

Da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal

Art. 122. O artigo da Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º **A prévia inspeção industrial e Sanitária de produtos de origem animal**, que trata a Lei nº 1.283 de 18 de dezembro de 1950, nos termos do art. 23, inciso II da Constituição Federal, **é de competência da União** através do Ministério da Agricultura pecuária e Abastecimento” (NR) (Grifo nosso)

A emenda proposta não foi aprovada e, logo em seguida, a presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a então Senadora Kátia Abreu, emitiu uma nota⁵ informando que já havia alertado o governo para os prejuízos incalculáveis da federalização do sistema de inspeção. Segundo ela, em ofício enviado ao Ministro-Chefe da Casa Civil e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no final de novembro de 2014, havia advertido que a mudança “traria graves consequências aos produtores de todo o Brasil, com a drástica diminuição do número de empresas de abate e processamento de origem animal”, trazendo prejuízos para pequenos e médios produtores que desenvolvem a pecuária no interior do Brasil. Segundo a Assessoria de Comunicação CNA (RURAL PECUÁRIA, 2014) um lobby de grandes frigoríficos trabalhava para federalizar a inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal, por isso “enxertou” uma emenda para acabar com os sistemas de Inspeção Estadual e Municipal na Medida Provisória n.º 656/2014.

Na época, também a Associação Brasileira de Frigoríficos (ABRAFRIO) veio a público denunciar que a federalização da inspeção dos frigoríficos de todo o país era “uma nova tentativa de concentrar ainda mais o setor de carnes no Brasil, prejudicando todo um setor e eliminando centenas de empresas e milhares de empregos”. Para a entidade, a federalização era uma demanda da JBS que estava pressionando o Congresso Nacional. O Presidente da ABRAFRIO, Péricles Salazar, afirmou: “Se a JBS pode isto, pode muitas outras mais, só dependendo do volume de dinheiro que

⁵ Fonte: <http://ruralpecuaria.com.br/noticia/senado-garante-manutencao-da-inspecao-estadual-e-municipal-de-produtos-de-origem-animal.html>. Acesso: 6 nov. 2019.

entrega e isto é inadmissível em todos os sentidos éticos e morais” (GOTTEMS; 2014). A JBS S.A. é uma empresa brasileira, elencada entre uma das maiores indústrias de alimentos do mundo, que opera no processamento de carnes bovina, suína, ovina e de frango, na produção de couros e colágeno, entre outros. Apesar das várias tentativas, a Lei da Inspeção acabou não sendo alterada.

Em maio de 2017, numa delação premiada à Procuradoria-Geral da República⁶, um empresário sócio da holding J&F, que controlava a JBS, revelou que atuou diversas vezes com o ex-deputado Federal Eduardo Cunha e o seu operador, Lúcio Furnaro, em um esquema de corrupção montado no Ministério da Agricultura para favorecer suas empresas e reverter em propinas pagas a políticos. No depoimento o empresário contou, em detalhes, porque pretendia federalizar a inspeção de produtos de origem animal. Entre os argumentos expostos, estava o da concorrência desleal entre os estabelecimentos com inspeção federal, que tinham que seguir uma regra mínima, e aqueles inspecionados pelos Serviços Estaduais e Municipais que, na verdade, não seguiam regras, em razão da fiscalização não ser efetiva, expondo à população ao risco.

Em novembro de 2018, o empresário e mais 14 pessoas foram presos pela Polícia Federal⁷ acusados de integrar um esquema de corrupção entre a JBS, o Ministério da Agricultura e a Câmara dos Deputados, no período de 2014 a 2015. Segundo os investigadores, a JBS teria pagado propina para deputados e dirigentes do Ministério com o objetivo de se beneficiar em três frentes: a federalização da inspeção de frigoríficos, a regulamentação de exportação de miúdos e a proibição de uso de ivermectina (O GLOBO; 2018).

Em 2017, um novo evento com ampla repercussão nacional acabou provocando uma alteração na Lei de Inspeção. Durante um festival de música denominado “Rock in Rio”, a equipe de vigilância sanitária, ao fazer a fiscalização dos restaurantes do evento, verificou a existência de queijo e linguiça produzidos em estabelecimento inspecionado pelos Serviços de Inspeção Estadual de Pernambuco e São Paulo⁸.

⁶ Fonte: https://www.youtube.com/watch?time_continue=11&v=M9eVBaVTMI0. Acesso: 6 nov. 2019.

⁷ Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/joesley-batista-ricardo-saud-vice-governador-de-mg-sao-presos-pela-policia-federal-1-23222811>. Acesso: 6 nov. 2018.

⁸ Fonte: <https://g1.globo.com/musica/rock-in-rio/2017/noticia/entenda-por-que-alimentos-estao-sendo-apreendidos-segundo-a-vigilancia-sanitaria-no-rio.ghtml>. Acesso: 24 de ago. 2019.

Esses produtos não poderiam estar sendo consumidos no Rio de Janeiro, tendo como base a Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950). Os alimentos foram destruídos pelos Fiscais, fato que ganhou grande repercussão em razão de pertencerem ao restaurante de uma renomada Chef de cozinha⁹. O episódio ganhou muito espaço na mídia e nas redes sociais, chegando até a Câmara dos Deputados¹⁰, onde já tramitava o Projeto de Lei nº 3.859/2015 (BRASIL; 2015d). Esse propunha uma nova alteração da Lei de Inspeção, com o objetivo de permitir uma inspeção simplificada para as pequenas agroindústrias artesanais de embutidos de origem animal. A proposta, também previa que esses produtos pudessem ser comercializados em todo o país, desde que os estabelecimentos fossem fiscalizados pelos Serviços de Inspeção Estaduais ou Municipais com regulamentação equivalente ao da União (BRASIL; 2015).

Nestas circunstâncias, vários Projetos de Lei que tramitavam no Congresso Nacional foram apensados, resultando na Lei nº 13.680/2018 (BRASIL; 2018), de 14 de junho de 2018, conhecida como “Lei do Selo Arte”. Essa incluiu o Art. 10-A à Lei nº 1.283/1950, permitindo que produtos artesanais, identificados pelo “Selo Arte”, também possam ser comercializados em todo território nacional. Assim, os produtos ditos artesanais, passaram a receber um tratamento distinto dos demais. No entanto, como a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal não deixou de ser obrigatória, em razão de não ter sido alterado o Art. 1º da Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), esses produtos, mesmo sendo artesanais, ainda devem ser inspecionados pelos Serviços Municipais ou Estaduais. O Art. 10-A da Lei nº 1.283/1950 foi regulamentado pelo Decreto nº 9.918/2019 (BRASIL; 2019b), de 18 de julho de 2019. Esse determinou que, para estarem aptos a realizar o comércio, os produtos artesanais devem receber, além do selo do Serviço de Inspeção oficial, a identificação do Selo Arte. Essa deve ser concedida pelos Órgãos de Agricultura e Pecuária dos Estados e do Distrito Federal.

Mais uma alteração relacionada ao trânsito dos produtos de origem animal ocorreu em outubro de 2019. O Decreto nº 10.032/2019 (BRASIL; 2019a) alterou o Decreto do SUASA (BRASIL; 2006), acrescentando o Art. 156-A que permitiu que os

⁹ Fonte: <https://epoca.globo.com/sociedade/bruno-astuto/noticia/2017/09/rock-rio-vigilancia-sanitaria-joga-fora-alimentos-da-chef-roberta-sudbrack.html>>. Acesso: 24 de ago. 2019.

¹⁰ Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/noticias/as-acoes-da-vigilancia-sanitaria-no-rock-in-rio-acendem-o-debate-sobre-a-regulamentacao-dos-alimentos-artesanais>. Acesso em 24 de ago. 2019.

produtos de origem animal inspecionados por Serviço de Inspeção Municipal organizados em consórcios públicos, fossem comercializados em quaisquer dos municípios integrantes do consórcio. No entanto, foi imposta a condição de que o consórcio deve aderir ao SISBI-POA no prazo máximo de três anos, a fim de não perder tal prerrogativa.

Como foi visto, são várias as normas que tratam da distribuição de competências relativas à inspeção de produtos de origem animal e de sua circulação. Dessa forma, é necessário fazer uma compilação das informações, a fim de melhorar a compreensão sobre a situação atual. A União possui a competência de inspecionar os estabelecimentos que realizam o comércio internacional e interestadual de produtos. Os produtos com o selo SIF podem ser comercializados tanto no município em que são produzidos, quanto em todo o território nacional e ainda no exterior. Isto significa que o consumidor pode encontrar os produtos com o selo “SIF” em qualquer estabelecimento comercial de qualquer município brasileiro e nos vários países para os quais são exportados.

Já os Serviços Estaduais, possuem a competência de inspecionar os estabelecimentos que realizam o comércio intermunicipal de produtos. Assim, os produtos que possuem o selo “SIE” podem ser comercializados, tanto no município onde são produzidos, quanto em todo o território do estado. Caso o Serviço Estadual seja aderido ao SISBI-POA, os produtos poderão receber o selo “SISBI” e, dessa forma, podem também circular em todo o território nacional, como os produtos que possuem o selo “SIF”.

Por sua vez, os produtos inspecionados pelos Serviços Municipais, que possuem o selo “SIM”, podem ser comercializados apenas na jurisdição do município onde são produzidos. Caso o esse Serviço pertença a algum consórcio Público de Municípios, por um prazo de até três anos, os produtos poderão ser comercializados em qualquer município integrante. Por outro lado, se o Serviço Municipal ou o consórcio for aderido ao SISBI-POA, os produtos por eles inspecionados poderão receber também o selo “SISBI” e, assim, circular em todo o território nacional. Caso o produto tenha o selo “SIM” e seja reconhecido como artesanal, poderá receber também o “Selo Arte” e ser comercializado em todo o território nacional.

Para juntar todas estas informações e tentar auxiliar na compreensão da distribuição de competências relativas à inspeção de produtos de origem animal, desde 1950 até os dias atuais, foi elaborada a Tabela 1.

Tabela 1 - Competências dos entes federativos em relação à inspeção de estabelecimentos de produtos de origem animal, a partir de 1950, de acordo com a legislação vigente.

Ano	Dispositivo legal	Execução da Inspeção	Competência para inspecionar estabelecimentos que praticam o comércio		
			União (SIF)	Estados (SIE)	Municípios (SIM)
1950	Lei nº 1.283	União Estados Municípios	Internacional Interestadual	Intermunicipal	Municipal
1971	Lei nº 5.760	União	Internacional Interestadual Municipal		
1975	Lei nº 6.275	União Estados conveniados	Internacional Interestadual	Intermunicipal Municipal	
1989	Lei nº 7.889	União Estados Municípios	Internacional Interestadual	Intermunicipal	Municipal
2006	Lei nº 9.712 Decreto nº 5.741	União Estados Municípios	Internacional Interestadual	Interestadual com SISBI Intermunicipal	Interestadual com SISBI Municipal
2018	Lei nº 13.680 Decreto nº 9.918	União Estados Municípios	Internacional Interestadual	Interestadual com SISBI Intermunicipal	Interestadual com SISBI ou Selo Arte Municipal
2019	Decreto nº 10.032	União Estados Municípios	Internacional Interestadual	Interestadual com SISBI Intermunicipal	Interestadual com SISBI ou Selo Arte Intermunicipal (entre Municípios do mesmo consórcio) Municipal

Fonte: Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), Lei nº 5.760/1971 (BRASIL; 1971), Lei nº 6.275/1975 (BRASIL; 1975), Lei nº 7.889/1989 (BRASIL; 1989b), Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998), Lei nº 13.680/2018 (BRASIL; 2018), Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b), Decreto nº 9.918/2018 (BRASIL; 2018b), Decreto nº 10.032/2019 (BRASIL; 2019a). Elaborado pela autora.

4.2 ANÁLISE DA INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Após descrever o histórico da inspeção de produtos de origem animal, com enfoque nas competências dos diversos entes federativos, passa-se a analisar esta ação como uma política pública. Assim, os acontecimentos já descritos serão correlacionados ao ciclo das políticas públicas estabelecidos por Schmidt (2008), sendo: a percepção e definição de problemas, inserção na agenda política, implementação e avaliação.

Também serão analisados os arranjos institucionais utilizados para sua implementação frente aos dois componentes relacionados às capacidades estatais propostos por Pires e Gomide (2014): o técnico-administrativo e o político-organizacional. Considerando que a inspeção é uma política do tipo regulatória, de acordo com a classificação proposta por Lowi (1972, *apud* Frey 2000), também está sujeita a ter seus órgãos capturados pelos regulados, como se verá a seguir.

Vale lembrar que uma política pública é a soma das atividades dos governos, de execução direta ou delegada, que geram efeitos previamente planejados na vida dos cidadãos (PETERS 1986, *apud* SOUZA, 2006). Para Souza (2006) o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que deve ser corrigido, no encaminhamento desse problema ao sistema político e à sociedade, e nas instituições e nas regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

A Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal é uma atividade de execução direta do Estado, sendo um dever permanente do Poder Público, cujo efeito para a população é a garantia da identidade, qualidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos finais destinados aos consumidores. A atividade de inspeção constitui um verdadeiro poder de polícia inerente à administração pública, visando adequar o exercício dos direitos individuais ao bem-estar geral.

De acordo com os tipos de políticas públicas estabelecidos por Lowi (1972, *apud* Frey 2000) a inspeção de produtos de origem animal se enquadra no tipo regulatório. Isto em razão de regulamentar, normatizar, proibir ou autorizar, através de leis

e decretos, estabelecendo padrões de comportamento às empresas produtoras (SECHI, 2012). Em geral, os efeitos das políticas regulatórias ocorrem a longo prazo, sendo, por isso, difícil de conseguir a organização da sociedade e a mobilização dos cidadãos no processo de formulação e implementação. Muitas vezes, ainda, estas políticas atingem interesses localizados, provocando reações negativas de determinados segmentos afetados. Segundo Schmidt (2008) as políticas regulatórias podem distribuir benefícios e custos de forma equilibrada entre os diversos grupos e setores sociais, como podem, também, atender a interesses particulares.

É exatamente o que acontece com a Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Apesar de impor custos às empresas fiscalizadas, na medida em que exige um padrão de qualidade e segurança dos produtos, é fundamental para a exportação, pois quase tudo que é exportado necessita ser certificado pelo Governo Federal. Também é por meio dela que se reduzem os riscos associados à transmissão de zoonoses, através dos alimentos, e às toxinfecções alimentares que afetam a saúde da população e geram custos ao Sistema Público de Saúde. Além disso, é por meio das ações de inspeção e fiscalização que se combate a fraude em alimentos, evitando prejuízos nutricionais e econômicos aos consumidores e a concorrência desleal entre as empresas. Porém, como o serviço não é prestado diretamente à população, como ocorre nas políticas distributivas, que tem o atendimento pelo SUS como exemplo, é difícil mostrar à sociedade os benefícios gerados com sua implementação.

A percepção e definição de problemas compõem a fase inicial do ciclo das Políticas Públicas (SCHMIDT; 2008). Assim, a regulamentação da inspeção nas fábricas de produtos de origem animal no Brasil, que teve como marco o Decreto nº 11.462/1915 (BRASIL; 1915a), foi constituída para atender, principalmente, às exigências (problema) dos mercados importadores de carnes enlatadas que alimentavam os soldados da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). O tema entrou na agenda política, pois gerava um grande impacto à economia da época, sendo uma grande oportunidade para o desenvolvimento do país.

Na fase de formulação da política, isto é, quando se define o modo como o problema deve ser solucionado, optou-se por regulamentar a ação, determinando a obrigatoriedade de inspeção de todos os estabelecimentos que elaboravam produtos de origem animal, sendo executada por Médicos Veterinários do Ministério da Agricultura. Como era necessário viabilizar tecnicamente a implementação da proposta para

a solução do problema, a fiscalização federal foi limitada às empresas que produziam produtos destinados à exportação ou ao comércio interestadual.

Na fase de implementação, que é aquela na qual a política é materializada em ações e atividades, foi criado o Serviço de Indústria Pastoral (BRASIL; 1915a), atual Serviço de Inspeção Federal (SIF), para operacionalizar a execução. Na fase de avaliação, quando é realizada a análise dos resultados da política em termos de sua efetividade, verificou-se que, de 1915 a 1920, as exportações de carnes enlatadas e preparadas sob a inspeção federal, cresceram de 100 para 25.400 toneladas (COSTA et al.; 2015). Como foi visto, a Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal, criada e implementada durante o início do Século XX, conseguiu resolver o problema de atendimento às exigências dos países importadores de carne da época, gerando divisas e desenvolvimento econômico e social ao Brasil.

No entanto, as políticas públicas devem ser avaliadas constantemente, a fim de subsidiar os gestores quanto à necessidade de ajustes. Assim, no início da década de 30, havia a percepção de que a atuação de diversos órgãos de fiscalização (Ministérios da Agricultura e da Saúde, Secretarias Estaduais e Municipais) estavam causando prejuízos aos empresários, pois atuavam de forma desordenada, desarmoniosa e, muitas vezes, concomitante. Neste contexto, foi formulado o Decreto nº 23.554 (BRASIL; 1933) que proibiu a dupla fiscalização nos estabelecimentos atendidos pelo Ministério da Agricultura, ampliando, também, sua atuação. Porém, o problema persistia, pois muitos Estados e Municípios não estavam aparelhados para realizar inspeção nas empresas que abasteciam os comércios locais. Isso causava concorrência desigual entre os estabelecimentos fiscalizados e os não fiscalizados, sem falar no aumento do risco à saúde da população (BRASIL; 1949).

No cenário narrado, percebe-se a importância de haver uma coordenação das instituições públicas (burocracias) durante a implementação de uma política. Verifica-se que havia uma carência de coordenação horizontal, também chamada de intragovernamental, entre as organizações que compunham o Governo Federal, no caso os Ministério da Agricultura e da Saúde. O mesmo acontecia com a coordenação vertical que abrange os diferentes níveis de governo (SOUZA; 2018). Assim, para resolver os problemas elencados e melhorar a coordenação da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal, foi formulada a Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950). Essa tornou obrigatória a prévia fiscalização sanitária dos produtos de origem animal em todo o país

e organizou as competências para sua execução, de acordo com o âmbito de comercialização dos produtos.

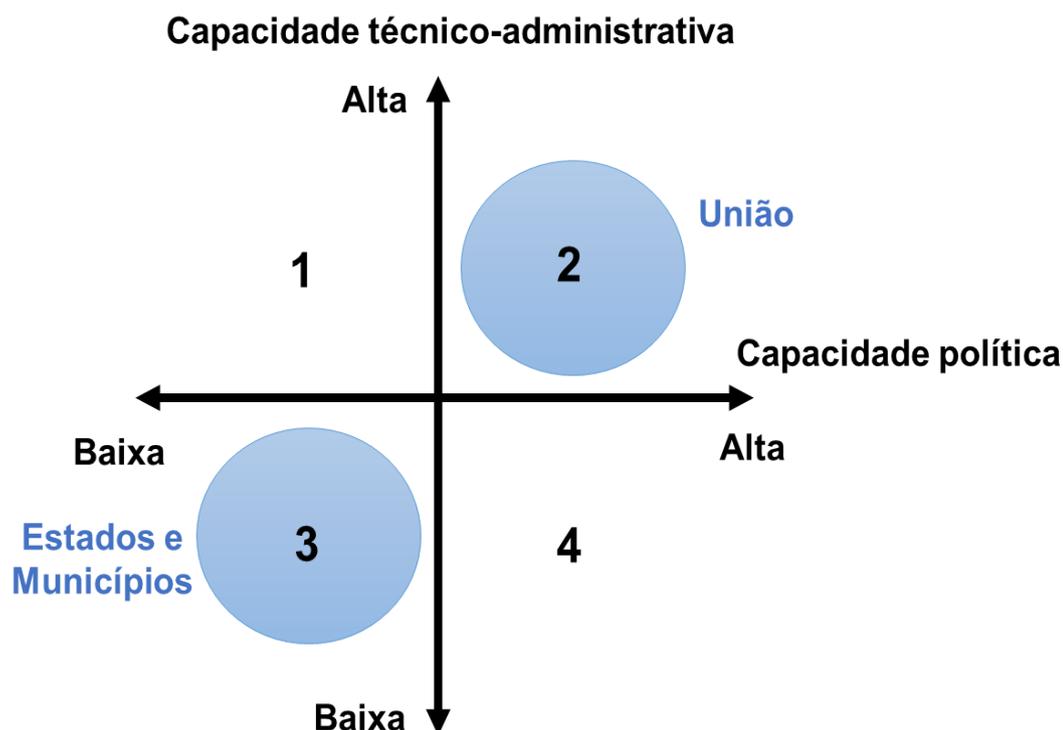
Muito frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja conferida relevância a um problema específico (FREY; 2000), fazendo com que ele seja galgado à agenda política. Foi o que aconteceu em 1970, quando foi publicada a matéria da Revista Visão, intitulada “A ameaça da carne” (MAGIOLI, 2017), que mostrou o completo descontrole existente nos estabelecimentos produtores de carne no estado de São Paulo. Este evento causou uma enorme comoção nacional acerca do tema, tornando-se o estopim que deflagrou a alteração da Lei da Inspeção em 1971.

Neste contexto, embora a Lei nº 1.283/1950 (BRASIL;1950) tenha tornado obrigatória a inspeção de produtos de origem animal em todos o país, sua implementação não ocorreu como se esperava no âmbito de Estados e Municípios. Com já foi visto, os arranjos institucionais são fundamentais para estabelecer a capacidade estatal necessária para a implementação de uma política pública, sendo essa formada pelos componentes técnico-administrativo e o político-organizacional (PIRES; GOMIDE; 2014). O componente técnico-administrativo é derivado do conceito weberiano de burocracia e abrange as habilidades das administrações públicas de efetivarem a política e gerarem resultados para a sociedade. Para os autores, este componente é operacionalizado por três aspectos, sendo que um deles é a existência de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações. Assim, passados 20 anos da publicação da Lei da Inspeção, restou evidente que Estados e Municípios possuíam uma baixa capacidade técnico-administrativa, não conseguindo realizar a implementação da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal de forma adequada.

Por outro lado, na mesma época o trabalho realizado pelo Ministério da Agricultura permitiu que o Brasil aumentasse, de forma significativa, sua participação no mercado internacional de carnes e pescado. Com esse resultado, pode-se inferir que a União possuía os elementos de legitimidade política, de competência técnica, organizacional e regulamentar adequados à implementação da inspeção, representando talvez o ideal da atuação do Estado na Política específica, conforme proposto por Pires e Gomide (2014). O Gráfico 2 mostra a relação das capacidades estatais da

União, Estados e Municípios, em relação à implementação da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal, durante os anos de 1950 a 1970, conforme proposto por Pires e Gomide (2014).

Gráfico 2 - Variações dos arranjos institucionais, proposto por Pires e Gomide (2014), aplicado à política de inspeção de produtos de origem animal, no período de 1950 a 1970.



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Pires e Gomide (2014, p. 15).

A situação apontada somada ao cenário político do início dos anos 70 no Brasil, permitiu que o poder executivo tivesse aprovado o projeto que alterou a Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Assim, a Lei nº 5.760/1971 (BRASIL; 1971) concentrou na União a competência de realizar a prévia fiscalização dos produtos de origem animal em todo o país, instituindo a chamada federalização. Conforme destacou Schmidt (2008) um dos fatores de sucesso das políticas públicas é o grau de interação existente entre os formuladores e aqueles que irão implementar a política.

Talvez pensando nisso, o Ministro da Agricultura da época planejou iniciar as ações pelo seu Estado natal, o Rio Grande do Sul. No entanto, mesmo o Ministério da Agricultura tendo capacidade-técnico administrativa para implementar, de forma parcial, a Política no Rio Grande do Sul, produzindo ações planejadas, coordenadas e orientadas, como relatou MOUSALLE (2019), a geração de resultados para a sociedade não foi adequada. Isto em razão de que, na época, as pessoas preferiam correr o risco de comer carne fresca sem origem do que consumir carne congelada, ou, ainda, simplesmente ficar sem este item em suas refeições.

Na verdade, o problema da inspeção na década de 70 não era limitado apenas à baixa capacidade tecno-administrativa dos Serviços Estaduais e Municipais de implementarem as ações de inspeção. A falta de condições de operacionalização dos pequenos estabelecimentos de abate, estava ligada à ausência de infraestrutura básica dos próprios municípios, como a disponibilidade de água tratada e rede de esgoto (BRASIL; 1975b). Assim, talvez outras políticas distributivas devessem ter sido implementadas para oportunizar que os estabelecimentos se adequassem, antes de impor uma política regulatória mais rígida, como foi a federalização.

Então a Lei nº 6.275/1975 (BRASIL; 1975a) trouxe uma terceira alternativa para tentar resolver a situação dos pequenos e médios abatedouros que abasteciam os mercados locais. Tendo como base a necessidade de capacidade técnico-administrativa para a implementação adequada da Política de Inspeção pelos Estados, a Lei tornou obrigatória a celebração de convênios e o Decreto nº 78.713/1976 (BRASIL; 1976) fixou seus critérios. Vale lembrar que segundo Pires e Gomide (2014, p.18-19) o componente técnico-administrativo da capacidade estatal é operacionalizado por três aspectos. O primeiro é a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais), assim foi determinada a realização de convênios entre o Ministério da Agricultura e os Estados, através dos quais o Órgão Federal poderia coordenar efetivamente as ações a serem desenvolvidas. O segundo é a existência de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações. Por isso, o Decreto exigiu que os Serviços Estaduais dispusessem de pessoal técnico de nível superior e médio, Médicos Veterinários e auxiliares de inspeção, em número adequado aos estabelecimentos a serem fiscalizados, além de laboratórios, instalações e equipamentos.

Foi determinado também que as equipes fossem treinadas, sob a supervisão do Ministério da Agricultura o qual detinha um quadro de servidores com o conhecimento necessário para a operacionalização das ações. O terceiro aspecto ligado à capacidade estatal são as estratégias de monitoramento, como a produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho. Nesse sentido, foi definida a obrigação dos Estados de realizarem o registro dos estabelecimentos, com atualização semestral, e envio dessas informações e demais dados estatísticos ao Ministério da Agricultura. Também foi exigido o envio periódico de amostras dos produtos elaborados nos estabelecimentos inspecionados, para fins de análises nos laboratórios oficiais, de acordo com plano estabelecido pelo órgão coordenador.

Como destaca Schmidt (2008) a formulação de uma política nunca é puramente técnica, sendo sempre política, orientada por interesses, valores e preferências, e orientada de forma limitada por critérios técnicos. Foi isso o que aconteceu em 1989, quando a greve dos servidores do Ministério da Agricultura (problema) foi inserida na agenda política brasileira e acabou provocando uma nova alteração da Lei de Inspeção. Isso aconteceu na mediada em que o Governo Federal remeteu à Câmara do Deputados a Medida Provisória nº 94 (BRASIL; 1989a) a qual devolveia a Estados e Municípios a competência de executar a inspeção dos produtos de origem animal. Observa-se assim que, para resolver um problema administrativo de pessoal, foi formulada uma alteração na Política de Inspeção sem a participação daqueles que fariam a sua implementação, ou seja, Estados e Municípios. Nesse caso, o processo decisório sobre a implementação foi do tipo *top down*, ou seja, um processo de cima (nível político) para baixo (nível técnico) e, conforme aponta Schmidt (2008), esse modelo não é viável na prática. Isso em razão de, novamente, não ter sido observado o componente técnico-administrativo da capacidade estatal dos entes que passaram a ter a obrigação de executar as ações.

As atividades de Defesa Agropecuária, dentre elas a inspeção de produtos de origem animal, são essencialmente regulatórias. No caso da inspeção a regulação é exercida por órgãos diretos da burocracia executiva, Ministério da Agricultura e as Secretarias Estaduais e Municipais, sobre as atividades privadas dos estabelecimentos produtores, entre outros motivos, para defender os consumidores. Nesse contexto, as decisões desses órgãos podem interferir na operacionalização e na lucratividade das empresas inspecionadas de forma significativa. Ainda mais quando o Brasil se

apresenta como um dos maiores exportadores de carne do mundo e, para que a venda externa seja viabilizada a atividade Estatal relacionada ao controle higiênico-sanitário da produção, que culmina na emissão de uma certificação internacional, é fundamental.

Neste contexto, conforme previu Mauad (2012), a captura regulatória, se não é inevitável, é altamente provável de acontecer em algum momento. Foi o que provavelmente ocorreu com o Ministério da Agricultura em 2014. Antes, porém, de se analisar os fatos que dão margem a esta conclusão, é importante analisar alguns aspectos ligados ao mercado de carnes daquela época.

Matias et al. (2016) ao estudarem a concentração das indústrias da carne bovina para exportação no Brasil, em relação ao número de abates no ano de 2013, concluíram que a empresa JBS possuía uma grande parcela de mercado, por ter domínio de 48,6% das plantas exportadoras, seguida pela empresa MARFRIG que detinha 20,6% do total. A MINERVA era a terceira empresa, em termos de plantas exportadoras de carne bovina, porém possuía apenas 7,6% do total. Portanto, os autores concluíram que a estrutura do mercado de carne bovina para exportação, em 2013, caracteriza-se em um oligopólio, pois mais de 50%, ou seja 77,14%, do total exportado estava concentrado em apenas três empresas.

Como é sabido, a mídia é um ator com grande força para chamar a atenção sobre os problemas da sociedade e influenciar a inclusão desses na agenda política. Assim, esta parece ter sido a estratégia utilizada, entre 2013 e 2014, para tentar eliminar a competência de Estados e Municípios de executarem a inspeção de produtos de origem animal. As várias reportagens veiculadas pelos meios de comunicação sobre as dificuldades enfrentadas pelos Serviços Estaduais e Municipais, em todo o Brasil, tentaram criar um clima de comoção nacional e de crise, a fim de reproduzir o cenário que, na década de 70, havia levado à federalização da inspeção.

Neste caso, porém, apesar das tentativas de inclusão de emendas, dissimuladas em Medidas Provisórias que tratavam de temas diversos, visando a alteração da Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), a norma não foi modificada. Na época, vários atores políticos vieram a público manifestar que, por trás das diversas tentativas de federalização, estava a maior empresa processadora de carnes do Brasil: a JBS S.A, controlada pela Holding J&F. Mais tarde, os bastidores dessa tentativa de captura foram

muito bem detalhados na delação premiada de um empresário, sócio da holding J&F, à Procuradoria-Geral da República¹¹.

Ao se analisar o vídeo da delação, parece não restar dúvida que, naquele momento, o Ministério da Agricultura, órgão regulador da Defesa Agropecuária, foi alvo de uma tentativa de captura. Deve-se observar que isso ocorreu não somente pelo interesse privado do regulado, no caso a JBS, mas também pelo interesse particular de alguns Deputados (legisladores) e de agentes públicos, os quais, aparentemente, haviam sido colocados em postos estratégicos a fim de tentar capturar a Secretaria de Defesa Agropecuária. Ficou evidente também a pressão do regulado sobre o legislador para restringir o nível e a forma da regulação e para alterar os poderes e objetivos do órgão.

Uma nova alteração da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal foi realizada, em 2018, com a alteração da Lei da Inspeção. Essa foi efetivada pela Lei nº 13.680/2018 (BRASIL; 2018) a qual permitiu que produtos artesanais, identificados pelo “Selo Arte”, pudessem ser comercializados em todo território nacional. Mais uma vez, o tema entrou na agenda política através da mídia e de formadores de opinião, no caso uma renomada Chef de cozinha, e encontrou no Congresso Nacional um campo fértil. Faz-se referência ao episódio que envolveu a fiscalização sanitária dos estabelecimentos que comercializavam comida durante o “Rock in Rio” de 2017 e que culminou com a permissão legal para que produtos ditos artesanais pudessem circular por todo o país.

Como pode ser percebido, muito pouco se falou na fase de avaliação da Política de Inspeção, ou seja, aquela que envolve o estudo dos êxitos e das falhas de processo de implementação, a fim de propiciar uma retroalimentação e sinalizar a continuidade ou a mudança da política (SCHMIDT; 2008). Isso, em razão de que no Brasil há pouca tradição na avaliação criteriosa das políticas públicas, sendo muito difícil encontrar tais informações.

Na busca de alguns indicadores que possam demonstrar a implementação da Política de Inspeção pelos Municípios, em 2017 a Confederação Nacional dos Municípios (CMN) realizou uma pesquisa com 4.743 entes. Essa mostrou que apenas 40%

¹¹ Fonte: https://www.youtube.com/watch?time_continue=11&v=M9eVBaVTMI0. Acesso: 6 nov. 2019.

do Municípios possuíam um Serviço de Inspeção instituído por Lei (ROCHA, 2018), na Região Sul esse percentual chegou a 66%, ao passo que no Nordeste foi de 28%. Na pesquisa, os gestores dos Municípios onde ainda não foram instalados os Serviços alegaram que o principal motivo para a não estruturação foi a falta de recursos financeiros, aliada à falta de capacitação dos técnicos e a carência de recursos humanos no setor. Outros detalhes sobre esse e outros estudos realizados pela CNM serão vistos mais adiante neste trabalho.

Assim, mesmo frente à evidência de que a grande maioria dos Municípios ainda não conseguiu organizar o Serviço de Inspeção, a “Lei do Selo Arte”, aprovada em 2018, deu mais um “voto de confiança” a esses Serviços, na medida em que permitiu que os produtos artesanais inspecionados por eles circulassem por todo território nacional. Outra vez, durante a formulação da política, a capacidade tecno-administrativa dos Municípios, principalmente aquela relacionada à existência de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações propostas, foi completamente desprezada.

Por outro lado, todas estas normas relacionadas à inspeção e ao comércio dos produtos de origem animal acabam por dificultar a compreensão do tema, não somente por aqueles que atuam na área, mas principalmente pelos consumidores finais. São diversos os “selos de inspeção” utilizados para identificar os produtos de inspecionados, sendo: SIF, SIE, SIM, SISBI, Selo Arte.

Porém, não são só estes, no estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, a identificação utilizada pelo Serviço é “CISPOA”¹², em razão de ser uma sigla do antigo nome da Coordenação de Inspeção Estadual. Já o Serviço do Paraná utiliza o selo “SIP/POA”¹³, em São Paulo é “SISP”. No entanto, a profusão de selos relacionados à inspeção não para por aí, no Rio Grande do Sul ainda podem ser encontrados produtos com o selo “SUSAF-RS”¹⁴, como será visto mais adiante. Para piorar a situação, não há padronização no formato dos selos utilizados pelos diversos entes, existem selos circulares, ovais, retangulares, redondos, pentagonais, hexagonais, etc.

¹² Fonte: <https://www.agricultura.rs.gov.br/ro>. Acesso: 5 nov. 2019.

¹³ Fonte: <http://www.adapar.pr.gov.br/2019/02/497/Voce-sabe-a-diferenca-entre-os-servicos-de-inspecao.html>. Acesso: 5 nov. 2019.

¹⁴ Fonte: <https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/27160025-manual-de-identidade-visual-susaf.pdf>. Acesso: 5 nov. 2019.

Além dos selos de inspeção que são obrigatórios, os produtos de origem animal ainda podem receber os “selos” de qualidade diferenciada, os quais podem demonstrar a origem, a forma de produção etc. Como exemplos se pode citar: o selo de identificação dos produtos orgânicos¹⁵, estabelecido pelo Ministério da Agricultura para produtos que seguem regras específicas de produção; o selo Sabor Gaúcho¹⁶, que identifica os produtos provenientes de estabelecimentos de produção artesanal do Rio Grande do Sul; e os selos de indicação geográfica¹⁷, como o da carne do Pampa Gaúcho, o do camarão Costa Negra ou o queijo da Colônia Witmarsum, que são produtos cujo local de origem lhes atribui reputação, valor intrínseco ou identidade própria, distinguindo-lhes de seus similares.

Todas essas identificações podem ser confundidas pelos consumidores com os selos obrigatórios da inspeção e, por isso, é difícil compreenderem e identificarem quais os produtos que podem ou não ser comercializados em determinado local. Isso faz com que os consumidores tenham dificuldade em auxiliar as ações de controle do comércio ilegal através de denúncias, por exemplo.

4.3 A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO SISBI-POA

A Teoria Geral do Sistemas afirma que as propriedades dos sistemas não podem ser descritas somente através da análise dos seus elementos individualizados. Para que haja a compreensão completa de sua organização é necessário estudar os sistemas como um todo, incluindo as interdependências dos seus subsistemas numa cadeia hierárquica (CHIAVENATO, 2004).

O Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) é um sistema aberto e complexo influenciado por diversas interrelações entre seus

¹⁵ Fonte: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/imagens-organicos-1/Seloorganicos.jpg/view>. Acesso: 05 nov. 2019.

¹⁶ Fonte: <https://www.sdr.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/30115126-miv-selo-sabor-gauchos.pdf>. Acesso: 05 nov. 2019.

¹⁷ Fonte: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/indicacao-geografica/lista-de-igs-registradas>. Acesso: 05 nov. 2019.

elementos internos e o ambiente externo. Por sua vez, é um subsistema dentro de outro maior, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), que organiza as ações da Defesa Agropecuária contidas na Política Agrícola nacional. Assim, para que se possa entender o funcionamento e a organização do SISBI-POA é necessário antes entender onde esse Sistema está inserido. Para tanto, deve-se aprofundar o conhecimento nos temas relativos a esses elementos.

4.3.1 A Política Agrícola e a Defesa Agropecuária

Sobre a Política Agrícola a Constituição Federal de 1988 (BRASIL; 1988) foi pouco detalhada. O inciso VII do Art. 23 estabelece ser competência comum da União, dos Estados e dos Municípios fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. O Art. 187 define que a Política Agrícola deverá ser planejada e executada na forma da lei, incluindo as atividades agroindustriais e agropecuárias, entre outras, devendo contar com a participação efetiva do setor produtivo, de comercialização, de armazenamento e de transportes. Diferentemente das políticas sociais, para a Política Agrícola a Constituição Federal (BRASIL; 1988) não estabeleceu de forma detalhada o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos. A introdução das obrigações, nos três níveis de governo, foi remetida às legislações ordinárias e suas regulamentações.

Assim, como determinado na Carta Magna, em 1991 foi publicada a Lei nº 8.171/1991 (BRASIL; 1991a) a qual instituiu a Política Agrícola brasileira. Nela foram fixados seus fundamentos, definidos os objetivos, as competências institucionais, a previsão dos recursos e as ações e instrumentos relativos às atividades agropecuárias e agroindustriais, entre outros. Apesar da Defesa Agropecuária ter sido selecionada como uma de suas ações e instrumentos, conforme se lê no inciso V do Art. 4º, os artigos 27, 28 e 29 que definiam suas atividades, as competências dos entes federados e a forma de planejamento foram vetados pelo então Presidente Fernando Collor (BRASIL; 1991b). Esses e outros artigos foram excluídos da norma por terem sido considerados inconstitucionais, em razão de que cabe ao Presidente da República

encaminhar projetos de leis que tratam da criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública. Desse modo, a Lei Agrícola brasileira, durante muitos anos, apresentou uma lacuna no Capítulo VII, que deveria tratar da Defesa Agropecuária.

Somente seis anos depois, em 1997, o então Deputado Federal Odelmo Leão elaborou o Projeto de Lei nº 4.340-C/1997 (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1997) a fim de acrescentar à Lei Agrícola os dispositivos referentes à Defesa Agropecuária. Na justificativa do Projeto é ressaltada sua importância e, para a melhor compreensão dessa Política, vale a pena destacar alguns pontos que foram elencados pelo autor da proposta:

[...] a denominação **Defesa Agropecuária consagra diversas responsabilidades fixadas em leis típicas de governo, no exercício do poder de polícia, para disciplinar, sob o ponto de vista higiênico, sanitário e tecnológico, várias atividades agrícolas [...]**

[...]

Essas responsabilidades constituem a verdadeira dimensão legal do setor público agrícola, respaldada em princípios e fontes de direito internacionais, que fixam obrigações e direitos para os agentes econômicos que atuam nas atividades agrícolas. Na conjuntura atual em que se procura intensificar as relações entre os países; reforçando as discussões multilaterais para a retirada gradativa das barreiras ao livre comércio, **as questões atinentes à "defesa agropecuária" assumem uma dimensão estratégica**, pois fazem parte das chamadas normas técnicas que, a luz do GATT **podem ser empregadas para proteger a "saúde" individual e coletiva, dos homens, dos animais e das plantas.**

São atividades "seculares" que ao longo de décadas estabeleceram os marcos de referências para a intervenção do Estado, no objetivo geral do bem comum, para ordenamento da produção e do comércio agrícola.

É fácil perceber que **essas ações devem alcançar equitativamente todos os agentes econômicos que atuam no complexo agropecuário, sob pena de as próprias leis, pela falta ou omissão do poder executivo, transformarem-se em focos de "privilégios" ou de estímulo à concorrência desleal.** Esta é uma das preocupações da lei agrícola ao procurar orientar a busca de harmonia entre os instrumentos de política agrícola, e sendo a defesa agropecuária um dos seus principais instrumentos de política, parece fundamental que se dê ao Capítulo VII a condição concreta dessa indicação.[...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1997, p. 25008) (Grifo nosso).

É interessante notar que o texto proposto, pelo Projeto de Lei nº 4.340-C/1997 (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1997), para substituir os artigos 27, 28 e 29, foi completamente diferente do anterior que havia sido vetado em 1991. A nova redação foi inteiramente inovadora, pois propôs organizar as atividades governamentais da Defesa Agropecuária **através** de Sistemas, como será visto em detalhes mais adiante.

Assim, em 1998, a Defesa Agropecuária foi particularizada legalmente, através da Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998) que acrescentou os artigos 27-A, 28-A e 29-A à Lei nº 8.171/1991 (BRASIL; 1991a), compondo o Capítulo VII que, até então, estava vazio. No Art. 27-A foram estabelecidos como objetivos da Defesa Agropecuária: a sanidade vegetal, a saúde animal, a idoneidade dos insumos e serviços utilizados na agropecuária, além da identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.

Dentre as ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público para o atingimento dos objetivos da Defesa Agropecuária está a inspeção e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, conforme se lê no parágrafo §1º do Art. 27-A da Lei nº 8.171/1991 (BRASIL; 1991a). Também fica determinado que essas atividades devem ser organizadas de forma a garantir o cumprimento dos compromissos internacionais firmados pela União, além das legislações vigentes que tratam da Defesa Agropecuária. Observa-se que a Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998) deixou claro que a inspeção de produtos de origem animal é uma das ações da Defesa Agropecuária e que deve ser executada pelo Poder Público. Essa também reforçou a necessidade do cumprimento da Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), a Lei da Inspeção, na medida em que determinou que as atividades fossem organizadas de modo a cumprir as legislações vigentes.

Os assuntos relacionados à Defesa Agropecuária e à segurança dos alimentos, onde se inclui o controle de resíduos e contaminantes em alimentos, entre outras, são de competência do Ministério da Agricultura conforme estabelecido no inciso VI do Art.1º do Decreto nº 9.667/2019 (BRASIL; 2019c), o qual aprova a atual estrutura do Órgão. Assim, cabe à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério assegurar o alcance dos objetivos da Defesa Agropecuária, previstos no Art. 27-A da Lei Agrícola, conforme consta no inciso I do Art. 21 do mesmo Decreto.

Passa-se então a detalhar a organização e o funcionamento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA).

4.3.2 O SUASA

Na esteira da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), por força da Lei nº 8.080/1990 (BRASIL; 1990), que reforçou o dever do Estado de garantir a saúde através da formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças à população, a Defesa Agropecuária também foi organizada através de um Sistema.

Como foi visto anteriormente, em 1997, foi apresentado o Projeto de Lei nº 4.340-C/1997 (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1997) a fim de acrescentar à Lei Agrícola os dispositivos referentes à Defesa Agropecuária. O Projeto foi inteiramente inovador na medida em que, além de propor organizar as atividades governamentais relacionadas à proteção sanitária dos rebanhos animais e das populações vegetais de uma forma sistêmica, à semelhança do SUS, alterou o enfoque de combate à doença para a promoção da saúde. Para tanto, o autor do Projeto, baseou-se no seguinte argumento:

[...] Se os animais e as plantas estiverem protegidos (em ambientes saneados), bem nutridos e os produtores e os técnicos que os assistem conhecerem os problemas existentes no local e os meios para preveni-los, teoricamente não ocorrerão casos de agravo à saúde, inclusive as doenças e pragas. Para alcançar-se essa condição desejável, a comunidade local precisa estar como jurisdição do trabalho, por tratar-se do grupo social político onde estão as fazendas, os animais, os vegetais, os técnicos privados e públicos, os comerciantes, enfim todos os entes voltados para o alcance do objeto do bem comum. (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1997, p. 25008)

Dessa forma, foi proposta a criação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) que abrangeria as ações de vigilância e defesa sanitária

dos animais e dos vegetais. Também seriam criados o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal que fariam parte do Sistema Unificado de Saúde (SUS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). Além desses, seriam formados mais um Sistema Brasileiro de Inspeção para cada insumo usado na agropecuária (agrícola e pecuário), os quais fariam parte do SUASA. No entanto, no andamento do Projeto no Congresso Nacional foram aprovadas alterações do texto original, visando esclarecer a relação entre os vários Sistemas (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1997, p. 25008-25014). A Tabela 2 apresenta a comparação da redação proposta pelo autor do Projeto de Lei e da redação final da lei aprovada em relação a alguns trechos dos artigos 28 e 29.

Tabela 2 - Comparação entre a redação do original do Projeto de Lei nº 4.340-C/1997 e da Lei nº 9.712/1998, aprovada a partir desse projeto, que acrescentou os artigos 27-A, 28-A e 29-A à Lei nº 8.717/1991.

Redação do Projeto de Lei nº 4.340-C/1997 (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1997)	Redação final da Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998)
Art. 28. As ações de vigilâncias e defesa sanitária dos animais e dos vegetais, visando sempre à promoção da saúde, serão organizados em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária do qual participarão as várias instâncias federativas, os produtores rurais e os técnicos que lhes prestam assistência e as entidades de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculadas à defesa agropecuária.	Art. 28-A. Visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, do qual participarão: [...]
Art. 29. [...] § 2º Serão constituídos um sistema brasileiro de inspeção de produtos de origem vegetal e um sistema brasileiro de inspeção de produtos de origem animal que farão parte do Sistema Unificado de Saúde (SUS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.	Art. 29-A. [...] § 2º Como parte do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, serão constituídos um sistema brasileiro de inspeção de produtos de origem vegetal e um sistema brasileiro de inspeção de produtos de origem animal, bem como sistemas específicos de inspeção para insumos usados na agropecuária.
§ 3º Serão constituídos para cada insumo usado na agropecuária, um sistema brasileiro de inspeção que fará parte do sistema unificado de atenção a sanidade agropecuária.	

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997), BRASIL (1998)

Como se percebe, na redação original do Projeto de Lei nº 4.340-C/1997 (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1997) o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, que atuam diretamente com alimentos e bebidas, fariam parte do SUS e do SUASA. Assim, como o texto original ficou dúbio, foi alterado. No entanto, com base na justificção do projeto, entende-se que a intenção do autor era que os Sistemas de Inspeção de Produtos se articulassem com o SUS, na área de saúde pública, e com o SUASA, na área de saúde animal e sanidade vegetal. Já os Sistemas Brasileiro de Inspeção de Insumos fariam parte do SUASA, por sua importância na saúde animal e na sanidade vegetal. Como será visto a seguir, a alteração do projeto de lei acabou colocando tanto os Sistemas de Inspeção de Insumos, quanto os de Inspeção de Produtos para dentro do SUASA, o qual deveria ficar restrito às atividades de vigilâncias e defesa sanitária dos animais e dos vegetais. Essa alteração dificulta muito o entendimento do funcionamento e da organização do SUASA e acabou sendo refletida em sua regulamentação.

Assim, o Art. 28-A da Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998) determinou que o Poder Público coordenasse as ações da Defesa Agropecuária, entre as várias Instâncias federativas e no âmbito de suas competências, através do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). No que se refere à saúde pública, esse deve se articular com o SUS, como consta no artigo a seguir transcrito:

Art. 28-A. Visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, [...] (LEI 8.171, ART. 28-A INCLUÍDO PELA LEI Nº 9.712/1998)

Os objetivos do SUASA, estabelecidos pelo parágrafo §1º do Art. 2º do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b), estão relacionados aos da Defesa Agropecuária, definidos no Art. 27-A da Lei nº 8.171/1991 (BRASIL; 1991a), como visto anteriormente.

Desse modo, para garantir a proteção da saúde dos animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária, a identidade, qualidade e a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores, os produtores, fabricantes e as autoridades competentes devem atender às regras e aos processos estabelecidos pelo Sistema.

Visando facilitar a compreensão da Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998), pode-se dizer que o Art. 27-A trata da Defesa Agropecuária como um todo, estabelecendo seus objetivos e atividades e definindo que essas serão organizadas de forma a garantir o cumprimento das legislações vigentes relacionadas ao tema, além dos compromissos internacionais firmados pela União. O Art. 28-A especifica os referenciais para a organização sistêmica das atividades relativas à proteção sanitária (vigilância) da saúde dos animais e da sanidade dos vegetais. Para tanto, estabelece as Instâncias Local, Intermediária e Central e superior que compõem o SUASA e que atuarão nessas atividades. Já o Art. 29-A determina a constituição dos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos Vegetais e Animais e de Inspeção de Insumos usados na agropecuária.

Conforme já explicado, em razão das alterações ocorridas no projeto que resultou na Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998), as diversas atividades da Defesa Agropecuária foram organizadas de forma distinta dentro do SUASA. Para facilitar o entendimento pode-se separá-las em dois grandes grupos: um que atua através de Instâncias e outro através de Sistemas. Isto em razão do Art. 28-A da Lei nº 8.171/1991 (BRASIL; 1991a) tratar somente das ações de vigilância, saúde animal e sanidade vegetal, as quais são distribuídas entre as Instâncias Local, Intermediária e Central e superior. Neste caso, a Instância Central e superior é o Ministério da Agricultura e a Intermediária e Local são os órgãos com mandato ou atribuição para executar as atividades relativas à Defesa Agropecuária, em cada Unidade da Federação, ou seja, as Secretarias de Agricultura. Já o Art. 29-A organiza as ações de inspeção de produtos de origem vegetal, animal, bem como dos insumos e serviços utilizados na agropecuária, através de Sistemas. Esses Sistemas interagem com os entes federativos, ou seja, a União, Estados e Municípios, e não com as Instâncias que abrangem apenas a União e os Estados.

Considerando que existe uma grande confusão em relação ao tema, vale ressaltar que a Instância Local do SUASA não é o Município, mas sim a Unidade Local de Atenção à Sanidade Agropecuária da Instância Intermediária, conforme fica

aclarado no Art. 23 do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b). Por esse motivo, quando a norma trata dos Sistemas do SUASA (SISBI), a partir do Art. 130, deixa de usar a terminologia Instância e passa a utilizar a denominação dos entes federativos, isto é, Estados, Distrito Federal e Municípios. Também o Ministério da Agricultura deixa de ser referido como Instância Central e superior e passa ser tratado como órgão Coordenador dos Sistemas.

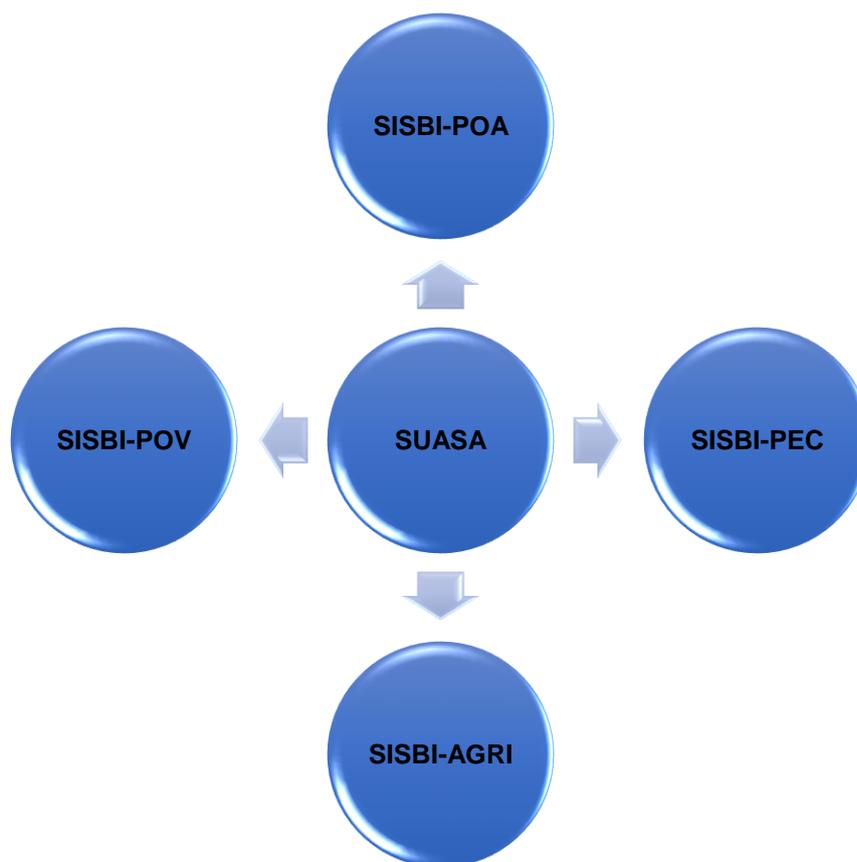
Mesmo com a relevância das ações do SUASA para a Defesa Agropecuária e, conseqüentemente, para a saúde pública, sua regulamentação aconteceu cerca de sete anos após a sua proposição. Isso aconteceu, em 2006, através do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b), chamado de Decreto do SUASA, que em seu Art. 1º instituiu o Sistema. O âmbito de atuação do SUASA abrange desde o local da produção primária até a colocação do produto final no mercado interno ou externo, sendo que seu Regulamento deverá ser aplicado a todas as fases da produção, transformação, distribuição e nos serviços agropecuários. Tais determinações são definidas no parágrafo § 2º do Art. 2º e no Art. 4º do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006).

Assim, dada a complexidade e a abrangência da Defesa Agropecuária, como parte do SUASA, foram constituídos outros quatro Sistemas Brasileiros de Inspeção (SISBI) específicos, sendo:

- a) Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (SISBI-POV);
- b) Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA);
- c) Sistema Brasileiro de Inspeção e Fiscalização de Insumos Agrícolas (SISBI-AGRI) e o
- d) Sistema Brasileiro de Inspeção e Fiscalização de Insumos Pecuários (SISBI-PEC).

Na Figura 2 se encontra a representação gráfica dos quatro Sistemas do SUASA definidos pelo Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b).

Figura 2 - Representação dos quatro Sistemas integrantes do SUASA



Fonte: Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b). Elaborado pela autora.

Passa-se agora a analisar de forma detalhada o funcionamento de um desses Sistemas que é o tema desse trabalho, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA).

4.3.3 O SISBI-POA

O Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de origem Animal (SISBI-POA) tem o objetivo de fazer com que a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal seja gerida de maneira que os procedimentos e a organização da fiscalização se façam por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos do País, independente do ente federativo que a execute. Tal determinação se encontra em parte amparada pelo parágrafo §2º do Art. 29-A da Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1998).

O caput do Art. 131 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) define o Ministério da Agricultura como o Coordenador dos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários (SISBI) do SUASA. Já os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, caso façam a adequação dos seus processos e procedimentos de inspeção e fiscalização, poderão aderir aos Sistemas do SUASA, conforme foi definido pelos parágrafos §1º, §2º e §4º do Art. 131 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b).

O Art. 132 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) determina que os entes que decidirem pela não-adesão ao SISBI ou que ainda não tenham aderido, terão suas inspeções de produtos reconhecidas apenas no âmbito de sua jurisdição. No SISBI-POA isto significa que os entes não aderidos poderão comercializar os produtos inspecionados pelos Serviços conforme foi determinado pela Lei nº 7.889/1989 (BRASIL; 1989b), isso é, no âmbito de sua jurisdição.

Por outro lado, os Estados, Municípios e consórcios públicos de Municípios que tiverem os Serviços reconhecidos como equivalentes pelo Ministério da Agricultura e, assim, aderirem ao SISBI-POA poderão comercializar os produtos inspecionados em todo o território nacional, da mesma forma como ocorre com os produtos inspecionados pelo Ministério, através do Serviço de Inspeção Federal (SIF).

Também o parágrafo §2º do Art. 2º do Decreto nº 9.013/2017 (BRASIL; 2017a), o qual regulamenta a Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), estabeleceu que a inspeção e a fiscalização nos estabelecimentos de produtos de origem animal que realizam comércio interestadual poderão ser executadas pelos Serviços de Inspeção dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que haja reconhecimento da equivalência dos respectivos Serviços junto ao Ministério da Agricultura.

O Decreto nº 10.032/2019 (BRASIL; 2019a) que acrescentou o Art. 156-A ao Regulamento do SUASA, permitiu que os produtos de origem animal inspecionados por Serviço de Inspeção executado por consórcios públicos de Municípios, fossem comercializados em quaisquer dos Municípios integrantes do consórcio. Porém, o consórcio de Municípios tem um prazo de até três anos para aderir ao SISBI-POA, caso não o faça a prerrogativa de comércio para além da jurisdição municipal é perdida.

Coube também ao Ministério da Agricultura estabelecer os requisitos e demais procedimentos necessários para a adesão dos entes aos SISBI, conforme consta no parágrafo §3º do Art. 131 do Regulamento do SUASA (BRASIL; 2006). Deste modo, os requisitos para adesão dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de seus consórcios ao Sistema do SUASA foram instituídos pelo Ministério da Agricultura, através da Instrução Normativa nº 19/2006 (BRASIL; 2006a). O Anexo I dessa norma tratava especificamente dos procedimentos para reconhecimento da equivalência dos Serviços de Inspeção para adesão ao SISBI-POA. Esse foi revogado pela Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011) que atualmente estabelece essas condições.

Os requisitos que devem ser assegurados pelo Ministério da Agricultura, Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao SISBI, estão estabelecidos no Art. 133 do Anexo do Decreto 5.741/2006 (BRASIL; 2006b). Dentre eles destacam-se: eficácia e adequação das inspeções e fiscalizações, pessoal técnico e auxiliar contratado por concurso público e sem conflitos de interesse, existência ou acessado a laboratórios, instalações e equipamentos adequados, poderes legais necessários para as atividades, ações efetivas de combate às atividades clandestinas, entre outros. O artigo mencionado é transcrito a seguir:

Art. 133. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários assegurarão:

I - eficácia e adequação das inspeções e fiscalizações, em todas as fases das cadeias produtivas;

II - que o pessoal técnico e auxiliar que efetua as inspeções e fiscalizações seja contratado por concurso público;

III - que o pessoal técnico e auxiliar que efetua as inspeções e fiscalizações não tenha quaisquer conflitos de interesses;

IV - existência ou acesso a laboratórios oficiais ou credenciados, com capacidade adequada para realização de testes, com pessoal qualificado e experiente, em número suficiente, de forma a realizar os controles oficiais com eficiência e eficácia;

V - existência de instalações e equipamentos adequados e sua manutenção, de forma a garantir que o pessoal possa realizar as inspeções e fiscalizações com segurança e efetividade;

VI - previsão dos poderes legais necessários para efetuar as inspeções e fiscalizações, e adoção das medidas previstas neste Regulamento;

VII - realização de controles e ações de educação sanitária;

VIII - que nenhum estabelecimento industrial ou entreposto poderá funcionar no País, sem que esteja previamente registrado no órgão competente, para a fiscalização da sua atividade;

IX - ação efetiva de combate a atividades clandestinas; e

X - que os produtores rurais, industriais e fornecedores de insumos, distribuidores, cooperativas, associações, industriais e agroindustriais, atacadistas e varejistas, importadores, exportadores, empresários e quaisquer outros operadores ao longo da cadeia de produção se submetam a qualquer inspeção ou fiscalização efetuada nos termos deste Regulamento e apoiem o pessoal da autoridade competente no desempenho da sua missão. (ANEXO DO DECRETO N° 5.741/2006, ART. 133

A política pública e as ações dela decorrentes devem ser executadas, por agentes que atuam em nome do Estado no desempenho da função administrativa, a fim de atender de forma concreta os interesses coletivos. Assim, a atuação da Administração Pública é informada pelo princípio da legalidade, que para a esfera pública assume uma interpretação distinta à aplicada em relação aos cidadãos. Enquanto a esses são asseguradas a livre-iniciativa e a autonomia da vontade, podendo realizar as atividades e condutas não vedadas juridicamente, ao agente público só é permitido regular e legitimamente adotar as condutas determinadas ou autorizadas pelo ordenamento jurídico. Neste contexto, de acordo com o parágrafo único do Art. 133 do Anexo do Decreto n° 5.741/2006 (BRASIL; 2006b), a legislação a ser seguida por Estados, Distrito Federal e Municípios, no SISBI-POA, é a legislação federal, Os entes também podem dispor de regulamentos que sejam equivalentes, aprovados na forma definida no Regulamento do SUASA e nas normas específicas. Esse regramento também deve prever os poderes necessários para a efetividade das inspeções e fiscalizações.

Segundo Meirelles (2011, p.468) a competência do Estado membro para organizar seu serviço público é ampla, mas fica restrita às normas pertinentes da Constituição Federal. Da mesma forma, a autonomia do Município para organizar seu funcionalismo é consequência da autonomia administrativa de que dispõe, dada pelo inciso I do Art. 30 da Constituição Federal. Assim, como os Estados, atendidas as normas constitucionais aplicadas ao servidor público, além dos preceitos das leis de caráter nacional e de sua Lei Orgânica, o Município pode elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais. No entanto, as disposições estatutárias ou de outra natureza, se outro for o regime jurídico, não podem contrariar o estabelecido na Constituição Federal, pois essas normas têm observância obrigatória pela Administração direta ou indireta, conforme o caso, na organização do seu pessoal e dos respectivos regimes jurídicos.

Assim, de acordo com o inciso II do Art. 37 da Constituição Federal a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Seguindo o que é determinado na Constituição Federal, quanto à força de trabalho a ser empregada nas equipes de inspeção e fiscalização dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, os incisos II e III do Art. 133 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) determinam que o pessoal técnico e auxiliar sejam contratados por concurso público e que não tenham quaisquer conflitos de interesses. O tema também é trazido pelo Art. 137, o qual estabelece que as autoridades responsáveis pelas inspeções e fiscalizações previstas devem ser servidores públicos designados pelos entes.

Tal exigência também está pautada no fato de que a atividade de inspeção constitui verdadeiro Poder de Polícia inerente à Administração Pública, visando adequar o exercício dos direitos individuais ao bem-estar geral. O conceito de poder de polícia pode ser extraído do Art. 78 da Lei nº 5.172/1966 (BRASIL; 1966), que trata do direito tributário e é aplicável à União, Estados e Municípios. Nele se lê que poder de polícia é a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas

dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Para entender o funcionamento do SISBI-POA é fundamental entender o que é equivalência, para fins do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b), sendo que o conceito está definido no parágrafo único do Art. 149. Assim, considera-se equivalência de serviços de inspeção o estado no qual as medidas de inspeção higiênico-sanitária e tecnológica aplicadas por diferentes Serviços de inspeção permitem alcançar os mesmos objetivos de inspeção, fiscalização, inocuidade e qualidade dos produtos. A seguir está a reprodução do artigo mencionado:

Da Equivalência dos Serviços

[...]

Art. 149. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os Estados da Federação, o Distrito Federal e os Municípios adotarão medidas necessárias para garantir que inspeções e fiscalizações dos produtos de origem animal e vegetal, e dos insumos, sejam efetuadas de maneira uniforme, harmônica e equivalente em todos os Estados e Municípios.

Parágrafo único. Para fins deste Regulamento, considera-se equivalência de serviços de inspeção o estado no qual as medidas de inspeção higiênico-sanitária e tecnológica aplicadas por diferentes serviços de inspeção permitem alcançar os mesmos objetivos de inspeção, fiscalização, inocuidade e qualidade dos produtos." (Parágrafo único acrescido pelo Decreto nº 7.216, de 17/6/2010) (ANEXO DO DECRETO Nº 5.741/2006, ART. 149)

A fim de reconhecer a equivalência e a habilitação dos Serviços de Inspeção ao SISBI-POA, faz-se necessário que o ente federativo formalize sua solicitação, através de encaminhamento de um requerimento, acompanhado da legislação que o instituiu e que regulamenta o Serviço. Também é preciso apresentar um plano de trabalho, demonstrar a estrutura e a existência de equipe compatíveis com as ações a serem desenvolvidas, além da lista completa dos estabelecimentos já registrados e inspecionados pelo Serviço. Tais condições são estabelecidas pelo Art. 153 do Decreto do SUASA (BRASIL; 2006), a seguir transcrito:

Art. 153. São condições para o reconhecimento da equivalência e habilitação dos serviços de inspeção de produtos nos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários:

I - formalização do requerimento, com base nos requisitos e critérios definidos pelo Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária; (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.445)

II - apresentação da lei que instituiu o serviço de inspeção e da sua regulamentação; (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.445)

III - apresentação de plano de trabalho do serviço de inspeção; (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.445)

IV – comprovação de estrutura e de equipe compatíveis com as atribuições; e (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.445)

V - apresentação da lista completa dos estabelecimentos já registrados e inspecionados pelo serviço de inspeção. (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.445) (ANEXO DO DECRETO Nº 5.741/2006, ART. 153, INCISOS DE I A V)

A solicitação para o reconhecimento deve ser encaminhada ao Ministério da Agricultura que fará a análise e a aprovação da equivalência. Antes disso, os Estados já aderidos farão a avaliação documental e a realização de auditoria técnico-administrativa para verificação da equivalência dos Serviços vinculados aos Municípios e aos consórcios de Municípios em sua jurisdição. Caso o Estado não esteja aderido, compete ao Ministério da Agricultura a análise e a aprovação da documentação, assim como a realização de auditoria técnico-administrativa para reconhecimento da equivalência dos Municípios e consórcios de Municípios. As determinações estão contidas nos parágrafos §2º e §3º do Art. 153 do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b).

Os entes federados e os consórcios de Municípios aderidos ao SISBI-POA devem fornecer ao Ministério da Agricultura a lista completa dos estabelecimentos já registrados e inspecionados pelo Serviço, inclusive contendo o número de identificação dos estabelecimentos que serão integrados ao Sistema. Tais determinações constam do inciso V e dos parágrafos §5º e §6º do Art. 153 do Decreto do SUASA (BRASIL; 2006).

Existem três possibilidades para que os Serviços de Inspeção sejam desabilitados do SISBI-POA, sendo: quando descumprirem as normas e as atividades e metas previstas e aprovadas no plano de trabalho de forma a comprometer os objetivos do SUASA, pela falta de alimentação e atualização do sistema de informação e de

atendimento às solicitações formais de informações. Tais determinações constam do Art. 154 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b).

4.3.4 O SISBI-POA como instrumento de delegação de competência

Há uma outra maneira de se entender o SISBI-POA, sendo está relacionada a uma forma específica que a Defesa Agropecuária dispõe para delegar algumas competências do Ministério da Agricultura. Desse modo, é necessário revisar alguns aspectos relativos à descentralização administrativa e à delegação de competência.

Através do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL; 1967), que trata da organização da Administração Federal, foram instituídos seus princípios fundamentais, dentre os quais destaca-se a descentralização e a delegação de competência. De acordo com a norma referida, a execução das atividades da Administração Federal deverá ser descentralizada para as unidades federadas, desde que essas estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio. O texto traz ainda a determinação de que a execução de programas federais, que tenham caráter local, deverá ser delegada aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos dos serviços correspondentes, mediante convênio. Contudo, os órgãos federais responsáveis pelos programas devem conservar a autoridade normativa, exercendo o controle e a fiscalização, indispensáveis sobre a execução local.

Os Artigos 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL; 1967) estabelecem que a delegação deverá ser utilizada como um instrumento da descentralização, visando assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. Tanto o Presidente da República, os Ministros e as autoridades da Administração Federal podem conceder a delegação, cujo ato deverá indicar: a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições que serão objeto de delegação. Para Hely Lopes Meirelles (2011, p. 805) a delegação de competência tem caráter facultativo e transitório e se apoia em razões de oportunidade, conveniência e na capacidade do delegado de exercer, de forma

satisfatória, as atribuições conferidas. Além disso, depende de norma que a autorize, expressa ou implicitamente, sendo que o delegante pode sempre retomar a competência e atribuí-la a outrem ou, ainda, exercê-la diretamente.

O instrumento da delegação de competência é regulamentado pelo Decreto nº 83.937/1979 (BRASIL; 1979). Desse, vale a pena destacar o que consta no Art. 2º, onde é determinado, mais uma vez, que no ato de delegação devem ser definidos a autoridade delegada e as atribuições objeto da delegação. Além disso, torna-se claro que a delegação de competência não envolve a perda dos poderes do delegante, podendo este ser novamente avocado sem prejuízo da validade da delegação.

Também a Lei nº 9.784/1999 (BRASIL; 1999), conhecida como Lei do Processo Administrativo Federal, trata da delegação de competência. Nela fica estabelecido que a competência de um órgão é irrenunciável, porém pode ser delegada, com exceção de três objetos: a edição de atos de caráter normativo; a decisão de recursos administrativos; e as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Ainda são definidos mais detalhes sobre o ato de delegação, o qual deverá especificar as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração, os objetivos da delegação e o recurso cabível.

Como foi visto, a descentralização administrativa e a delegação de competência são princípios administrativos que devem ser aplicados a fim de garantir maior amplitude, agilidade e capilaridade à prestação dos serviços e à implementação das políticas públicas. No âmbito da Política Agrícola não é diferente, na medida em que em seu ordenamento é estabelecido, como um de seus objetivos, a promoção da descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural. Isto para que as ações que envolvam Estados, Distrito Federal e Municípios sejam complementadas, afim de adequar os diversos mecanismos às necessidades e realidades específicas de cada local, cabendo também a estes assumir suas responsabilidades na execução das ações de Defesa Agropecuária (BRASIL; 1991).

Por outro lado, o Art. 4º da Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950), que trata da inspeção de produtos de origem animal, dá competência tanto ao Ministério da Agricultura, quanto aos Estados e aos Municípios para realizarem essa atividade. No entanto, como já foi visto, há uma limitação da atuação relacionada ao tipo de comércio realizado pelo estabelecimento a ser inspecionado. Dessa forma, cabe ao Ministério

da Agricultura fiscalizar os estabelecimentos que praticam vendas interestaduais ou internacionais; aos Estados e Distrito Federal os que fazem comércio intermunicipal; e aos Municípios os que atuam no âmbito municipal. No entanto, se os Serviços estaduais, distritais ou municipais forem reconhecidos como equivalentes pelo Ministério da Agricultura e aderirem ao SISBI-POA poderão atuar nos estabelecimentos que realizam o comércio interestadual, assim como faz o Ministério da Agricultura.

Neste contexto, pode-se considerar que a adesão ao SISBI-POA por parte dos entes federados é uma forma de delegação de competência, pois transfere a execução de algumas atividades do Ministério da Agricultura, Administração Federal, para Estados e Municípios. Isto ocorre, desde que os serviços dos entes sejam considerados equivalentes, na terminologia do SISBI-POA, ou devidamente aparelhados, conforme é determinado no Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL; 1967).

Assim, pode-se dizer que a adesão ao SISBI-POA é um instrumento específico de delegação de competência para Defesa Agropecuária, instituído pela Lei nº 9.712/1998 (BRASIL; 1989). Através dele o Ministério da Agricultura pode delegar algumas de suas competências para os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os consórcios de Municípios. A definição sobre quais as atividades podem ser delegadas e quais os entes que podem executá-las constam das leis específicas da Defesa Agropecuária, que no caso do SISBI-POA é a Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950).

É claro que o SISBI-POA é muito mais do que uma ferramenta de delegação de competência, pois fornece ao Ministério da Agricultura outros meios capazes de organizar a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, de maneira que seus procedimentos sejam executados por métodos universalizados e aplicados de forma equitativa em todos os estabelecimentos do país.

4.3.5 Avaliações técnicas e auditorias no âmbito do SISBI-POA

No âmbito do SUASA, o Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) disponibilizou aos gestores as ferramentas da avaliação técnica e da auditoria, a fim de organizar,

estruturar e sistematizar adequadamente as ações de inspeção e fiscalização no território nacional e aperfeiçoar os seus Sistemas. De acordo com o Art. 135 da referida norma os Serviços de Inspeção Estaduais serão avaliados pelo Ministério da Agricultura, ao passo que os Serviços de Inspeção Municipais e os consórcios de Municípios serão avaliados pelos Estados. Para tanto, cabe ao Ministério da Agricultura a orientação dos demais Serviços, visando ao cumprimento dos dispositivos legais estabelecidos no Regulamento do SUASA.

Para que os Serviços de Inspeção Municipais ou aqueles vinculados aos consórcios públicos de Municípios sejam reconhecidos como equivalentes, e possam aderir ao SISBI-POA, devem ser auditados. A determinação consta do parágrafo único do Art. 151 do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b). A competência de realizar auditorias para a verificação da equivalência dos Serviços de Inspeção Municipais ou daqueles vinculados aos consórcios públicos de Municípios é dos Serviços de Inspeção Estaduais já aderidos. Porém, caso o Estado ainda não tenha sido admitido no SISBI-POA, caberá ao Ministério da Agricultura analisar a documentação e realizar a auditoria. As determinações constam dos parágrafos §2º e §3º do Art. 153 do Regulamento do SUASA (BRASIL; 2006). Deve-se perceber que o referido artigo não menciona a necessidade de realizar auditorias nos Serviços de Inspeção Estaduais para o reconhecimento da equivalência e adesão ao SISBI-POA. Ressalta-se que a exclusão da obrigatoriedade da auditoria nesses Serviços foi conferida pelo Decreto nº 8.445/2015 (BRASIL; 2015c).

Após a adesão dos Serviços de Inspeção ao SISBI-POA, esses devem ser submetidos periodicamente a auditorias técnico-administrativas realizadas pelo Ministério da Agricultura. Essas visam à manutenção da adesão e ao aperfeiçoamento do Sistema, sendo que sua obrigatoriedade consta do parágrafo §4º do Art. 153 do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006).

Embora o Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) trate de diversas formas as auditorias dos Sistemas do SUASA, os conceitos foram definidos somente em 2011, quando foi publicada a Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011), que revogou o Anexo I da Instrução Normativa nº 19 (BRASIL; 2006) e estabeleceu novos requisitos para adesão ao SISBI-POA. Como informado, os incisos IV, V e VI do Art. 30 da referida Instrução trazem os conceitos de três tipos de auditoria, sendo: prévia, de

reconhecimento de equivalência e de conformidade. Segue a transcrição dos trechos citados:

Art. 30. Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se:

[...]

IV - **Auditoria Prévia**: avaliação operacional que poderá ser realizada por meio de solicitação formal dos interessados, antes do início do processo de adesão, e terá caráter de orientação no sentido de auxiliar a construção dos planos de trabalho, reunião de documentação necessária e adequação de procedimentos;

V - **Auditoria de Reconhecimento de Equivalência**: avaliação documental e operacional realizada pelo Serviço de Inspeção Coordenador naqueles Serviços de Inspeção Solicitantes;

VI - **Auditoria de conformidade**: avaliação operacional realizada anualmente pelo Serviço de Inspeção Coordenador nos Serviços de Inspeção dos Estados, e do Distrito Federal, já aderidos ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal; avaliação operacional realizada anualmente pelos Serviços de Inspeção Estaduais nos Serviços de Inspeção Municipais já aderidos ao Sistema em sua área de atuação geopolítica. (INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 36/2011, ART. 30, INCISOS IV, V E VI) (Grifo nosso)

Não obstante a Instrução Normativa n° 36/2011 (BRASIL; 2011) chame de “auditoria prévia” a avaliação operacional que é realizada por meio de solicitação formal dos Serviços interessados, antes do início do processo de adesão, seria mais apropriado que esta ação fosse denominada de “avaliação prévia”. Existem dois motivos para essa afirmação, o primeiro é o entendimento que se obtém da análise do Decreto n° 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) e o outro leva em consideração os conceitos de avaliação e auditoria.

O caput do Art. 132 do Anexo do Decreto n° 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) trata dos entes federativos que ainda não aderiram ou que optaram pela não adesão ao SISBI. Nos parágrafos §1°, §2° e §3° fica determinado que o Ministério da Agricultura realizará auditorias anuais nos Serviços dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como os Estados farão nos seus Municípios. Porém, caso haja

solicitação formal, os entes poderão cooperar tecnicamente. Segue a transcrição do artigo citado:

Art. 132. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **que ainda não tenham aderido ou decidirem pela não-adesão** aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários **terão suas inspeções e fiscalizações de produtos de origem animal** e vegetal, e insumos agropecuários, **reconhecidas apenas no âmbito de sua jurisdição**.

§ 1º Desde que haja solicitação formal, a União poderá cooperar tecnicamente com os Estados e com o Distrito Federal, da mesma forma que os Estados poderão cooperar com os Municípios.

§ 2º O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento **realizará auditorias anualmente nos serviços de inspeção dos Estados**, do Distrito Federal, dos Territórios **e dos Municípios**.

§ 3º Os Estados **realizarão auditorias anuais nos Municípios** em sua jurisdição." (ANEXO DO DECRETO Nº 5.741/2006, ART. 132, PARÁGRAFOS §1º, §2º e §3º) (Grifo nosso)

Assim, despreende-se do Decreto do SUASA que o Ministério da Agricultura e os Estados realizarão auditorias anuais nos Serviços de Inspeção dos Estados e dos Municípios que ainda não tenham aderido ou decidirem pela não adesão ao SISBI-POA. No entanto, se forem solicitados formalmente poderão cooperar tecnicamente, nesse caso, realizando avaliações técnicas e não auditorias. Como foi visto, as auditorias prévias do SISBI-POA têm um caráter puramente orientativo aos Serviços que buscam a equivalência e a adesão ao Sistema. Dessa forma, não são na verdade auditorias, mas avaliações técnicas, uma vez que seu resultado não implica em decisão final acerca da equivalência, nem mesmo na aplicação de sanções. Servem como uma forma de cooperação entre os entes e como uma ferramenta para organizar a ação e embasar a tomada de decisão dos gestores estaduais ou municipais, numa perspectiva de mudança, visando à melhoria dos serviços.

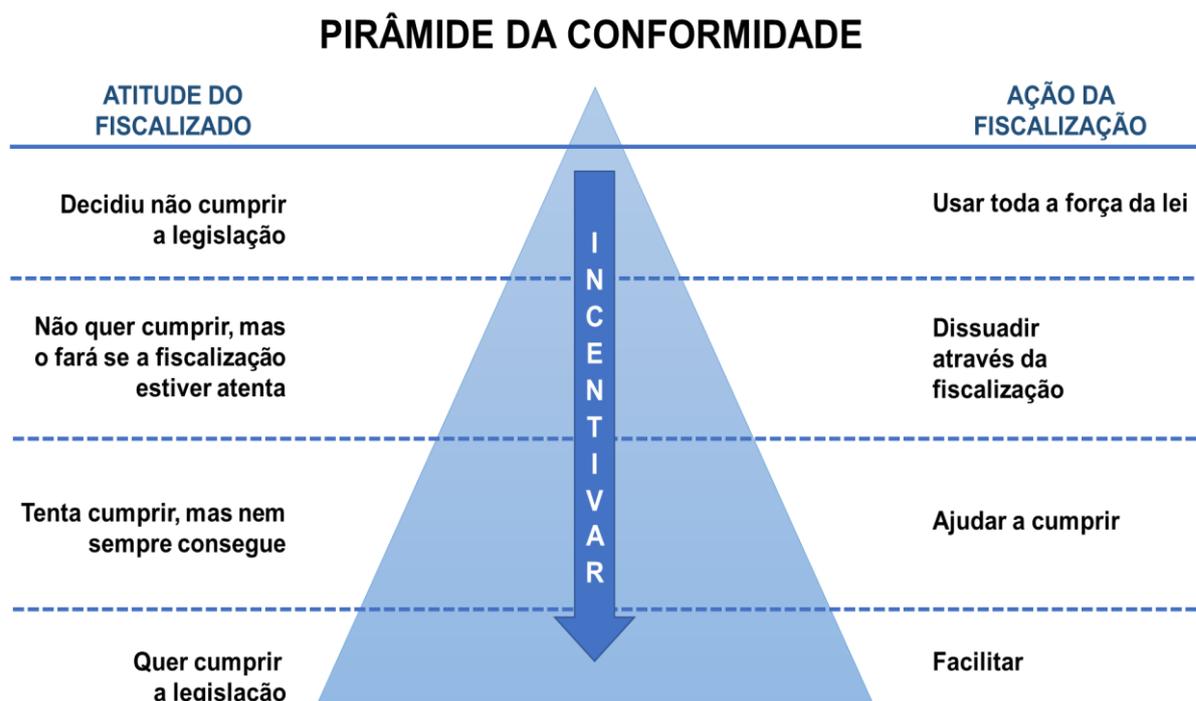
Por outro lado, mesmo não havendo solicitação formal de Estados e Municípios, ainda assim há a prerrogativa do Ministério da Agricultura e dos Estados de realizar, dessa vez auditorias, nos entes que ainda não tenham aderido ou que decidiram pela não adesão ao SISBI-POA. Ao se referir à realização de auditorias e

avaliações técnicas o parágrafo § 2º do Art. 135 do Decreto do SUASA determina que eventuais medidas de correção adotadas serão comunicadas às organizações representativas da sociedade, da região ou dos setores afetados.

Note-se, porém, que a realização de auditorias anuais, sem a solicitação formal, nos Serviços de Estados e Municípios que ainda não tenham aderido ou que decidiram pela não adesão ao SISBI-POA, não são realizadas e não são previstas pelo Ministério da Agricultura em suas normativas. No entanto, a Instrução Normativa do SISBI-POA prevê a realização de auditorias anuais nos entes já aderidos. Talvez o Ministério da Agricultura tenha entendido que não dispunha de recursos suficientes para auditar todos os entes não aderidos, assim tenha optado por auditar anualmente apenas os aderidos. Porém, antes de estabelecer a estratégia sobre qual tipo de ente federativo focaria os recursos disponíveis, aqueles aderidos ou não aderidos, o ideal seria empregar o método da análise de risco, conforme é determinado tanto na Lei quanto no Decreto do próprio SUASA. Assim, deveria ser avaliado o que representa um maior risco à sociedade, um ente federativo que decidiu cumprir a legislação e aderiu ao Sistema ou um ente não aderiu e que sequer se sabe ao certo se possui uma legislação ou um Serviço organizado.

A Receita Federal do Brasil tem utilizado, como estratégia de atuação, o conceito da “Pirâmide de Conformidade”, dessa forma os contribuintes são classificados em categorias as quais orientam as ações a serem realizadas. Segundo a Receita Federal a utilização da metodologia de trabalho, descrita na Pirâmide de Conformidade, traz vantagens tanto para o órgão, que tem aumentada a sua eficiência na aplicação de seus recursos, quanto para os contribuintes (SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL; 2015, p. 8). Um modelo de Pirâmide de Conformidade, adaptada, porém semelhante à preconizada pela Receita Federal consta da Figura 3.

Figura 3 – Pirâmide da Conformidade



Fonte: SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (2015, p. 8).
Adaptado pela autora.

É claro que a Pirâmide da Conformidade, conforme apresentada, não pode ser utilizada de forma integral ou literal no âmbito do SISBI-POA, porém pode-se fazer uma correlação entre o comportamento do ente federativo (atitude do fiscalizado) e a ação que deve ser tomada pelo Ministério ou Secretarias de Agricultura (ação da fiscalização).

Por outro lado, o próprio Ministério da Agricultura tem empregado a ferramenta da análise de risco, em vários de seus procedimentos, para determinar, entre outras, a frequência das fiscalizações. Especificamente na área de inspeção de produtos de origem animal, a Norma Interna DIPOA/SDA n° 2/2015 (DIPOA/2015) estabelece os procedimentos para o cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (RE), a fim de determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados no Serviço de Inspeção Federal, sujeitos à inspeção periódica, isso é, aqueles que não realizam abate de animais. Conforme a norma, os estabelecimentos devem ser classificados de acordo como o volume de produção, com os tipos de produtos

produzidos e com seu desempenho quanto ao atendimento à legislação de inspeção. Quanto ao atendimento à legislação são consideradas: as violações dos padrões de identidade e qualidade, microbiológicos, físico-químicos ou de limites de resíduos e contaminantes em produtos detectadas em análises oficiais; as reclamações, denúncias e demandas formais de consumidores e comunicações de órgãos terceiros referentes a violações dos padrões de identidade e qualidade higiênico-sanitária dos produtos; a adoção de ações fiscais decorrentes da detecção de não conformidades durante a fiscalização local; e a identificação de risco iminente à saúde pública, indícios de fraude, falsificação ou adulteração de produtos. Assim, após calculado o risco estimado associado ao estabelecimento esses são classificados em 4 categorias para as quais é estabelecida a frequência mínima de fiscalização, podendo ser: anual, semestral, bimensal ou ainda quinzenal. Como se pode notar, a metodologia da análise de risco pode e deve ser adotada no âmbito do SISBI-POA.

Assim, analisando-se sob a ótica da análise do risco e sob o conceito da Pirâmide da Conformidade, o Decreto do SUASA está completamente adequado, na medida em que estabelece que os entes não aderidos devem ser auditados anualmente. Quanto aos entes aderidos o Decreto não definiu a frequência das auditorias, pois essa merece ser estipulada através da ferramenta de análise de risco, que também deve considerar os recursos disponíveis no órgão executor.

Por outro lado, parece ser óbvio que tanto o Ministério da Agricultura quanto as Secretarias não dispõem de recursos suficientes para realizar auditorias em todos os entes não aderidos. Então a solução é novamente fazer uso da análise de risco, estabelecendo critérios para a definição de quem serão os auditados em cada ano, de acordo com os recursos disponíveis. O Ministério da Agricultura, ao reduzir as auditorias nos entes já aderidos poderia, com certeza, auditar todos os Estados ainda não aderidos na frequência estabelecida pelo Decreto do SUASA, ou seja, anualmente. Por sua vez, os Estados poderiam começar auditando os Municípios com o maior número de habitantes, ou então poderiam se valer dos dados do último Censo Agropecuário – 2017 (IBGE; 2018) para verificar quais são os Municípios de sua jurisdição que possuem o maior número de estabelecimentos agroindustriais declarados. Note-se que o IBGE também disponibiliza o volume e o tipo de produtos produzidos.

Enfim, existem várias alternativas viáveis para a realização de auditorias nos entes não aderidos. É fundamental, porém, que exista uma coordenação vertical

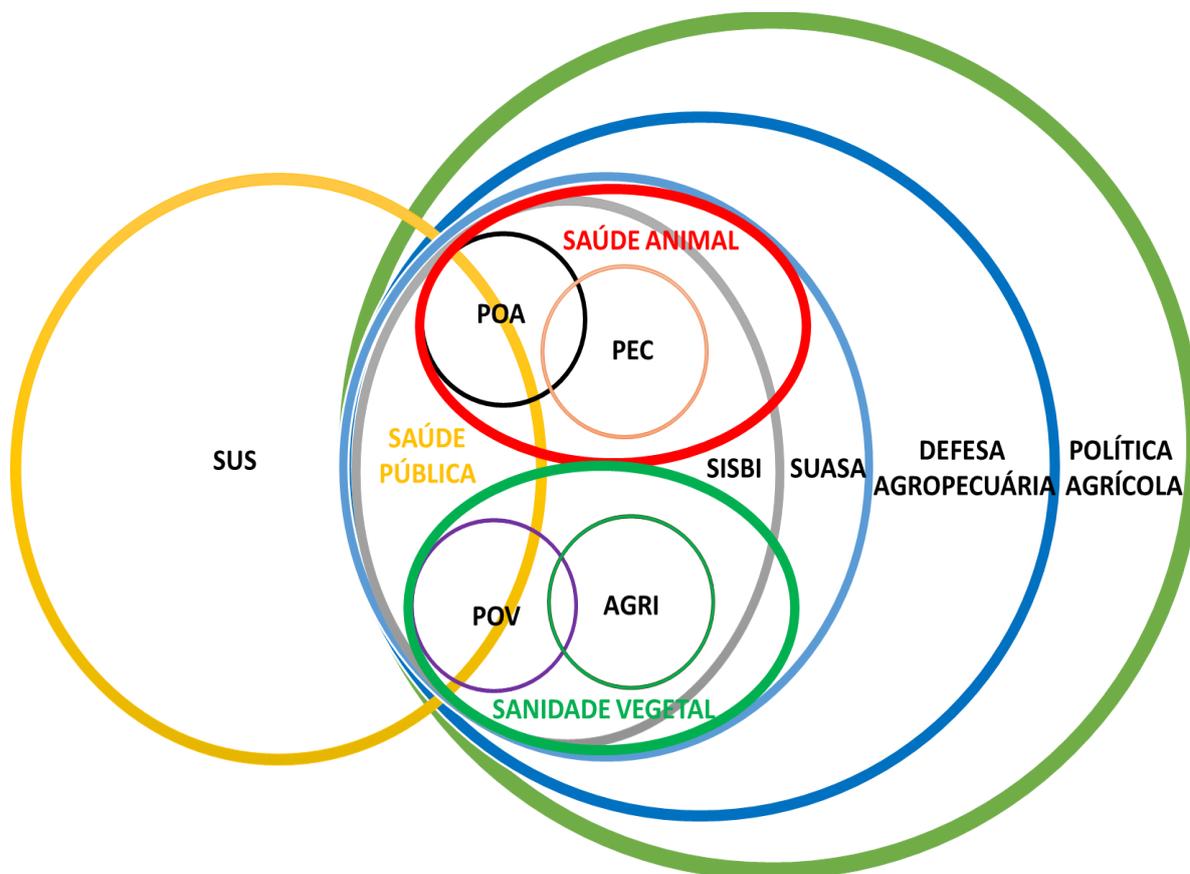
efetiva por parte do Ministério da Agricultura sobre os Serviços de Inspeção Estaduais para harmonizar e organizar as ações. É importante notar que a realização dessas auditorias pode ser uma forma de estimular ou de pressionar a organização dos Serviços de Inspeção dos entes. Assim, deve-se destacar que a não realização de auditorias nos Estados e Municípios não aderidos ao SISBI-POA é uma das causas da baixa adesão ao Sistema.

4.3.6 A Teoria Geral dos Sistemas e o SISBI-POA

A partir de agora, será realizada uma avaliação do SISBI-POA de acordo com os cinco elementos propostos por Churchman (1968; *apud* VENTURA; MARTINELLI, 2006) para a análise dos Sistemas. A fim de lembrar o conceito postulado pelo autor, tem-se que os Sistemas são um conjunto de elementos interdependentes e que interagem no sentido de alcançar um objetivo comum. Os sistemas são essenciais em nossa existência, considerando tanto os mais simples e naturais, como os organismos vivos, quanto os mais abrangentes e elaborados como as organizações sociais, entre as quais se incluem os sistemas públicos como o SISBI-POA.

Neste contexto, com a criação do SUASA os objetivos da Defesa Agropecuária foram organizados em Sistemas que se inter-relacionam entre si, com outros Sistemas, como o SUS, e com as demais ações que compõem a Política Agrícola nacional. Deve-se perceber que apesar de terem componentes (atividades) diferentes há algo em comum entre eles e o SUS, ou seja, a saúde pública. A Figura 4 mostra essa inter-relação.

Figura 4 - A inter-relação entre a Política Agrícola, a Defesa Agropecuária, o SUASA e o SUS.



Legenda: SISBI-POA (POA), SISBI-PEC (PEC) SISBI-POV (POV), SISBI-AGRI (AGRI)
Elaborado pela autora.

Considerando os cinco aspectos básicos elencados por Churchman (1968; *apud* VENTURA; MARTINELLI, 2006) para analisar um sistema, verifica-se que o primeiro é o objetivo. Esse é importante para fixar seus limites e orientar os demais elementos e relacionamentos para alcançar seu fim. Sem objetivo definido, as unidades que desempenham tarefas e papéis específicos ficam sem saber a razão para realizar seu trabalho e sem um propósito o Sistema não existe.

No caso do SISBI-POA seu objetivo é fazer com que a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal seja gerida de maneira que os procedimentos e a organização da fiscalização se façam por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos do país, a fim de garantir a identidade, qualidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários

finais destinados aos consumidores. Assim, o SISBI-POA busca harmonizar os métodos de inspeção adotados pelos diversos Serviços que a executam, através da coordenação do Ministério da Agricultura.

O segundo aspecto é o ambiente que inclui tudo que está fora do Sistema, mas que o influencia. O SISBI-POA é um sistema aberto, pois tem contato direto com o ambiente externo, o qual fornece informações e diferentes recursos. O ambiente é composto pelos elementos externos que influenciam e são influenciados diretamente pelo Sistema. Assim, tem-se uma gama muito grande de atores e organizações que interagem com o SISBI-POA, sendo: produtores rurais, industriais e fornecedores de insumos, distribuidores, cooperativas, associações, federações, sindicatos, industriais e agroindustriais, atacadistas e varejistas, importadores, exportadores, empresários, responsáveis técnicos e quaisquer outros operadores ao longo das cadeias de produção. Também influenciam o SISBI-POA os gestores dos Órgãos Estaduais e Municipais executores da Defesa Agropecuária. Os poderes Legislativos Federal, Estaduais e Municipais também são fundamentais, na medida que definem as leis que conduzem o funcionamento do Sistema.

Há ainda o Ministério da Saúde e sua vinculada, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que normatiza a rotulagem de alimentos e os aditivos permitidos para o uso. A Vigilância Sanitária dos Estados e Municípios que, entre outras atividades, atuam na fiscalização do comércio de alimentos por meio de ações que buscam eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e investigam surtos de doenças de transmissão alimentar (DTA) são intimamente ligadas ao SISBI-POA.

Os órgãos de controle governamental também são importantes no ambiente do SISBI-POA, assim, no âmbito Federal, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU) a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF). Nos planos dos governos estaduais e municipais atuam os Tribunais de Contas dos Estados (TCE), os órgãos de controle interno e os Ministérios Públicos Estaduais (MPE). A atuação dessas instituições que têm o objetivo de controlar a administração pública, permite que sejam monitorados desde a legalidade dos atos do governo até complexas decisões técnicas relativas às políticas públicas. Essa grande amplitude de controles, garante a responsabilização e a transparência que são valores fundamentais para a democracia e a gestão eficiente.

Ainda fazem parte do ambiente do SISBI-POA as instituições de ensino e pesquisa que são importantes, não somente no desenvolvimento de novas tecnologias, mas também na validação de novos procedimentos e na análise de risco. Além disso, são responsáveis, muitas vezes, pela formação, capacitação e educação continuada dos profissionais integrantes do sistema. Por fim, porém não menos importante, estão os consumidores finais dos produtos inspecionados. As tendências do consumo de alimentos, tais como a saudabilidade, conveniência, sustentabilidade e a busca por novas experiências estão entre os principais movimentos que vem moldando a indústria de alimentos e, conseqüentemente, impactam no SISBI-POA.

O terceiro aspecto está relacionado aos recursos que são os meios disponíveis, ou seja, os insumos que o Sistema pode retirar dele próprio ou do meio ambiente e que permitem o desempenho das tarefas. Pode-se analisar principalmente os recursos humanos, de infraestrutura e financeiros. Em relação aos recursos humanos o próprio SISBI-POA impõe parâmetros a serem atendidos. Assim, é determinado que o tanto o Ministério da Agricultura, quanto os Estados e Municípios que aderirem ao sistema, devam assegurar que o pessoal técnico e auxiliar que efetua as inspeções e fiscalizações seja contratado por concurso público, não tendo quaisquer conflitos de interesses. Esses precisam possuir poderes legais necessários para efetuar as inspeções e fiscalizações, adotando as medidas necessárias para garantir a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos de origem animal destinados aos consumidores.

Quanto à infraestrutura disponível é estabelecida a necessidade de instalações e equipamentos adequados para a realização das atividades com segurança e efetividade, assim como a existência ou o acesso a laboratórios oficiais ou credenciados, com capacidade adequada para realização de testes e controles oficiais.

Em relação aos recursos financeiros que suportam as ações do SISBI-POA, esses são oriundos das respectivas administrações e, em alguns casos, podem se originar de transferências voluntárias da União. Como foi visto, a inspeção de produtos de origem animal é uma competência concorrente, sendo exercida simultaneamente pelos diversos entes federativos, cabendo a esses o financiamento das ações. De acordo com o Decreto do SUASA (BRASIL; 2006) é responsabilidade de todas as instâncias garantir os recursos necessários para as atividades do Sistema, em suas respectivas jurisdições, havendo a possibilidade de cobrança de taxas ou encargos, a

fim de cobrir as despesas ocasionadas pelos controles oficiais. A mesma norma autoriza o Ministério da Agricultura, no âmbito de sua atuação, a celebrar convênios com entes públicos, para apoiar, subsidiariamente, as ações no campo da Defesa Agropecuária.

Visando facilitar o acesso dos entes federativos aos recursos repassados através de convênios com o Governo Federal, o Decreto nº 8.613/2015 (BRASIL; 2015a) acrescentou o Art. 129-A ao Decreto do SUASA (BRASIL; 2006). Dessa forma, as atividades da Defesa Agropecuária foram consideradas ações sociais voltadas à proteção da saúde e da segurança alimentar, enquadrando-se no disposto no Art. 26 da Lei nº 10.522/2002 (BRASIL; 2002). Isso significa que não há restrição para transferência de recursos federais destinados à execução de ações de Defesa Agropecuária em decorrência de inadimplementos que sejam objetos de registro no cadastro informativo de créditos não quitados do Setor Público Federal (Cadin) e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Na prática, podem ser firmados convênios para o desenvolvimento das ações do SUASA, mesmo com entes federativos inadimplentes junto ao Governo Federal.

O quarto aspecto básico para a análise do Sistema diz respeito aos componentes, que são as atividades desenvolvidas para o alcance do seu objetivo, sendo elementos essenciais para seu funcionamento. Assim, no SISBI-POA as principais atividades desenvolvidas estão previstas no Art. 130 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) que são: auditoria, fiscalização, inspeção, certificação e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos, e resíduos de valor econômico. Essas devem ser executadas conforme a legislação vigente e os compromissos internacionais firmados pela União. De acordo com o Art. 156 do mesmo Decreto, as autoridades competentes dos Serviços públicos vinculados ao SISBI devem assegurar que as suas atividades sejam realizadas com transparência, devendo facultar ao público o acesso às informações relevantes que detenham em especial as atividades de controle. Também devem garantir a imparcialidade, a qualidade e a coerência dos controles oficiais, conforme disposto no Art. 139. Os demais aspectos relacionados à organização e ao funcionamento do SISBI-POA já foram abordados no tópico 4.3.3, sendo que as atividades de auditoria estão detalhadas no 4.3.5.

O quinto aspecto a ser observado para análise de um sistema é sua administração, abrangendo, principalmente, o planejamento e o controle do sistema. De

acordo com Art. 155 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b), para cumprir os objetivos do SISBI o Ministério da Agricultura deverá desenvolver o planejamento e o plano de gestão dos programas, ações, auditorias e demais atividades necessárias à inspeção animal. Nessa perspectiva, quanto mais o planejamento do SISBI-POA estiver articulado e integrado com os demais atores, tanto maior será a garantia de um Serviço de Inspeção eficiente e equitativo.

4.3.7 A situação atual do SISBI-POA

De acordo com os dados do Ministério da Agricultura (MAPA; 2019), atualmente existem 38 entes aderidos ao SISBI-POA, sendo: 13 SIE, 22 SIM e 3 consórcios públicos de Municípios, como pode ser visto na Figura 5.

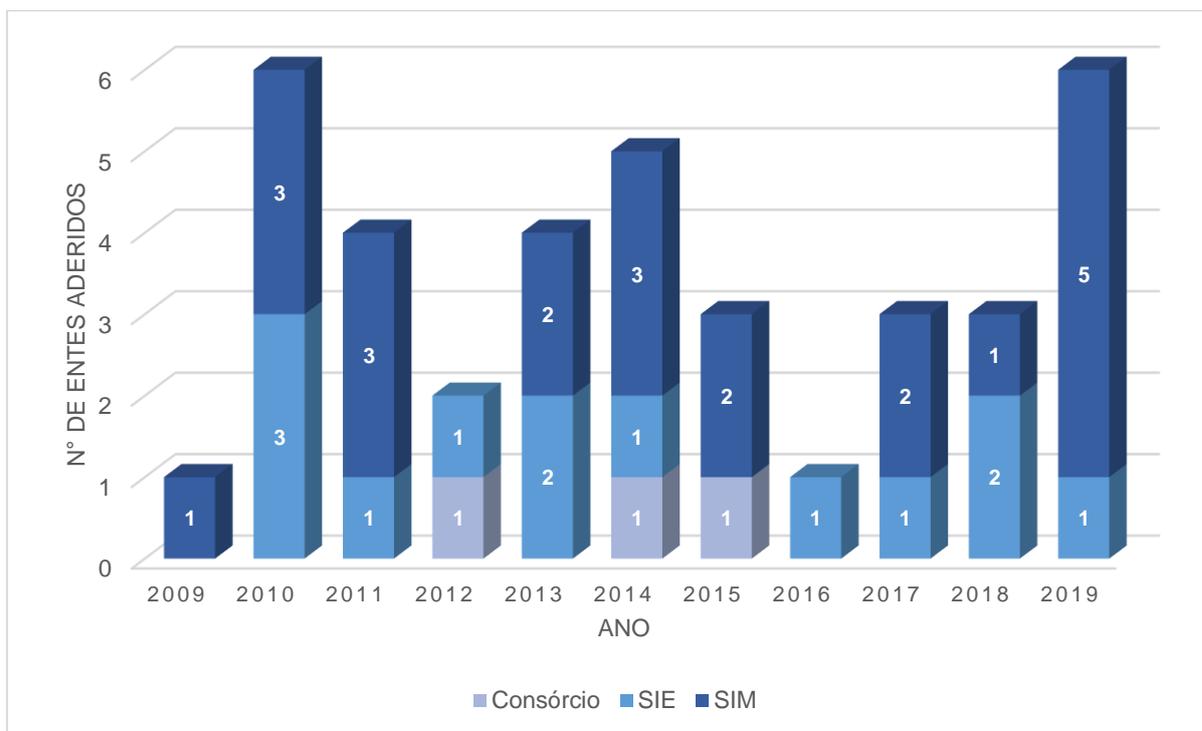
Figura 5 - Número de Serviços de Inspeção, conforme o tipo de inspeção, reconhecidos como equivalentes ao SISBI-POA pelo Ministério da Agricultura, até 27/10/2019.



Legenda: SIE – Serviço de Inspeção Estadual, SIM - Serviço de Inspeção Municipal
 Fonte: MAPA (2019). Elaborado pela autora.

Ao analisar o número de Serviços aderidos ao SISBI-POA, por ano, verifica-se que após 13 anos da regulamentação do SUASA, ocorrida em 2006, não se observa nenhuma tendência de crescimento. Apesar disso, 2019 alcançou o maior número de entes aderidos, igualando o que havia ocorrido em 2010, ambos com 6 Serviços reconhecidos como equivalentes. O Gráfico 1 apresenta o número e o tipo do Serviço, por ano, que aderiram ao SISBI-POA.

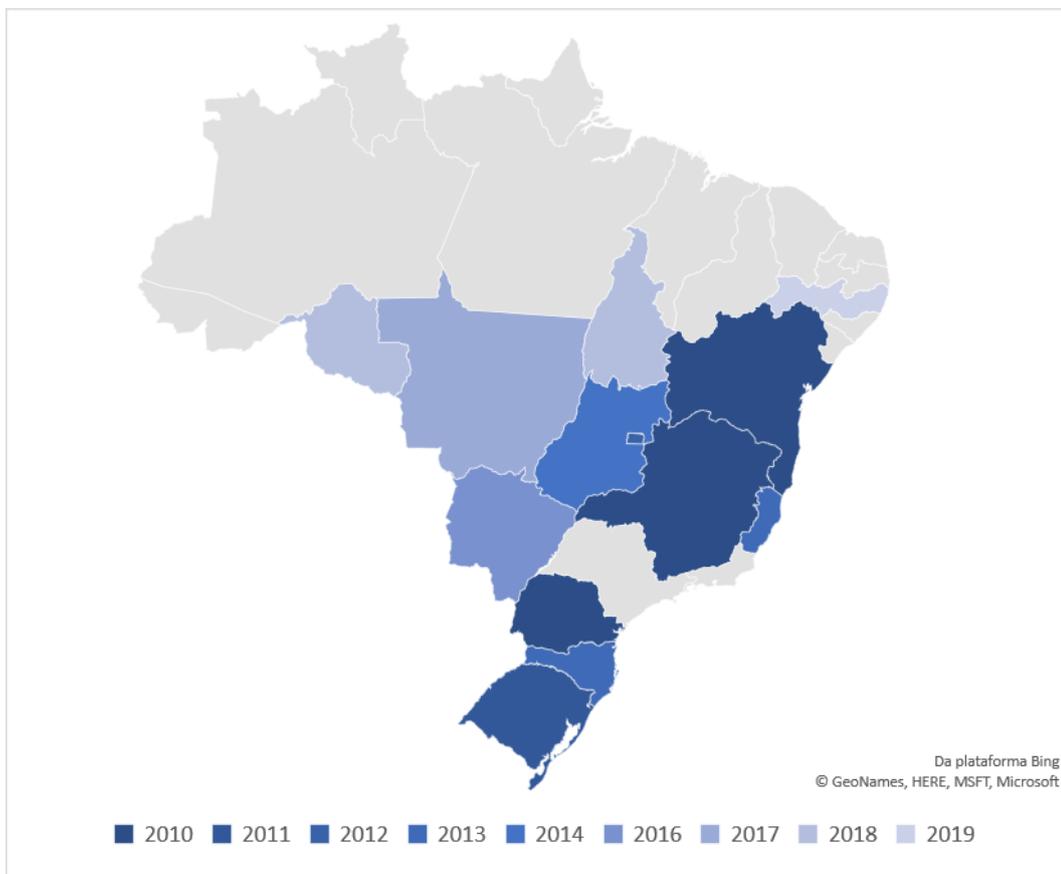
Gráfico 3 - Número e o tipo de Serviços de Inspeção aderidos ao SISBI-POA, por ano, até 27/10/2019.



Legenda: SIE – Serviço de Inspeção Estadual, SIM - Serviço de Inspeção Municipal
 Fonte: MAPA (2019). Elaborado pela autora.

Em relação aos Serviços Estaduais de Inspeção, atualmente existem 13 aderidos aos SISBI-POA, sendo: Bahia (2010), Minas Gerais (2010), Paraná (2010), Rio Grande do Sul (2011), Distrito Federal (2012), Santa Catarina (2013), Espírito Santo (2013), Goiás (2014), Mato Grosso do Sul (2016), Mato Grosso (2017), Pernambuco (2019), Tocantins (2018) e Rondônia (2018). A localização dos Estados aderidos ao SISBI-POA, por ano, está no Mapa 1.

Mapa 1 - Estados brasileiros aderidos ao SISBI-POA, por ano, até 27/10/2019.



Fonte: MAPA (2019). Elaborado pela autora.

Observa-se que menos da metade (48%) dos estados brasileiros possuem um Serviço de Inspeção aderido ao SISBI-POA. As Regiões Sul e Centro-Oeste já estão com todos os Serviços Estaduais aderidos. Já as Regiões Norte e Nordeste possuem apenas 02 Estados, cada, com os Serviços incluídos, equivalendo, respectivamente, a 29% e 22% dos estados da Região. A Região Sudeste tem a metade dos estados com Serviços aderidos. O número de Estados aderidos ao SISBI-POA, por Região, podem ser visualizados na Tabela 3.

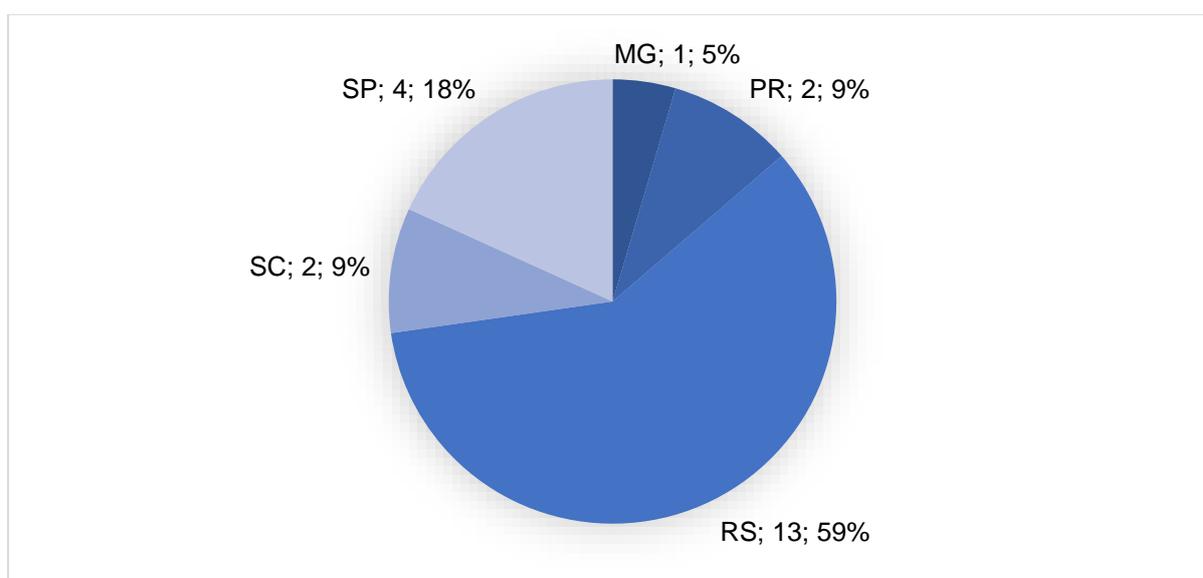
Tabela 3 - Número e percentual de Estados, por Região, com SIE aderidos ao SISBI-POA, até 27/10/2019.

Região	Nº de Estados	Nº de Estados com SIE Aderidos ao SISBI-POA	% Estados com SISBI-POA
Norte	7	2	29%
Nordeste	9	2	22%
Centro-oeste	3	3	100%
Sudeste	4	2	50%
Sul	3	3	100%
DF	1	1	100%
Total	27	13	48%

Legenda: SIE – Serviço de Inspeção Estadual
 Fonte: MAPA (2019), elaborada pela autora.

Quanto aos Serviços de Inspeção Municipal (SIM), atualmente existem 22 aderidos ao SISBI-POA de forma isolada. Esses estão localizados em 5 estados, sendo que 59% (13) pertencem ao Rio Grande do Sul. O Gráfico 4 mostra o número e o percentual de Municípios aderidos ao SISBI-POA, por estado.

Gráfico 4 - Número e percentual de Municípios aderidos ao SISBI-POA, por estado, até 27/10/2019.



Fonte: MAPA (2019). Elaborado pela autora.

Em relação aos consórcios públicos, atualmente existem 3 aderidos SISBI-POA, sendo: Consórcio Interestadual e Intermunicipal de Municípios de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local (CONSAD), Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e do Meio Ambiente (CIDEMA) e o Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema (CODEVALE).

Esses consórcios públicos abrangem 58 Municípios distribuídos em 4 estados. O CODEVALE atua no Mato Grosso do Sul e possui 11 Municípios, o CIDEMA fica em Santa Catarina e possui 18 Municípios, já o CONSAD abrange 29 Municípios dos Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Dentre os Municípios que são abrangidos por esses consórcios, Santa Catarina concentra 57% (33), seguido pelo Paraná, com 19% (11), Mato Grosso do Sul, com 18% (11) e Rio Grande do Sul, com 5% (3).

Considerando os Serviços de Inspeção Municipal aderidos ao SISBI-POA isoladamente e aqueles aderidos através de consórcios Públicos, tem-se um total de 80 Municípios. O Mato Grosso do Sul possui o maior percentual de Municípios aderidos, isto é, 13,92% (11) do total existente no estado. Em seguida vem Santa Catarina, com 11,86% (35) dos Municípios aderidos, seguido pelo Paraná, com 3,26% (13). O Rio Grande do Sul, apesar de possuir um percentual elevado de Serviços Municipais aderidos em relação aos demais estados, tem apenas 3,22% (16) dos seus Municípios aderidos ao SISBI-POA. São Paulo possui 0,62% (4) e Minas Gerais apenas 0,12% (1) dos Municípios aderidos. Com isso se conclui que apenas 1,44% dos Municípios brasileiros se encontram aderidos ao Sistema. A Tabela 4 apresenta o número e o percentual de Municípios aderidos ao SISBI-POA em cada estado.

Tabela 4 - Número e percentual de Municípios aderidos ao SISBI-POA, diretamente ou através de Consórcios Públicos, por Estado, até 27/10/2019.

Estado	Nº Total de Municípios	Nº de Municípios Aderidos ao SISBI-POA	% de Municípios Aderidos ao SISBI-POA
MG	853	1	0,12%
MS	79	11	13,92%
PR	399	13	3,26%
RS	497	16	3,22%
SC	295	35	11,86%
SP	645	4	0,62%
Total	2.768	80	2,89%
Brasil	5.570	80	1,44%

Fonte: CONSAD (2019), MAPA (2019), WIKIPÉDIA (2019), elaborada pela autora.

No Rio Grande do Sul o Serviço de Inspeção Estadual aderiu ao SISBI-POA em 2011. Como foi visto, em relação aos Municípios, atualmente o Estado possui apenas 16 (3,22%) aderidos ao Sistema (MAPA, 2019), sendo que para 13 deles a adesão foi direta e 3 aderiram através de um consórcio Público, denominado CONSAD, sendo: Derrubadas, Santo Augusto e Seberi. A relação dos 13 Municípios gaúchos que aderiram individualmente ao SISBI-POA, com o ano da adesão e a identificação da respectiva Portaria, encontra-se na Tabela 5.

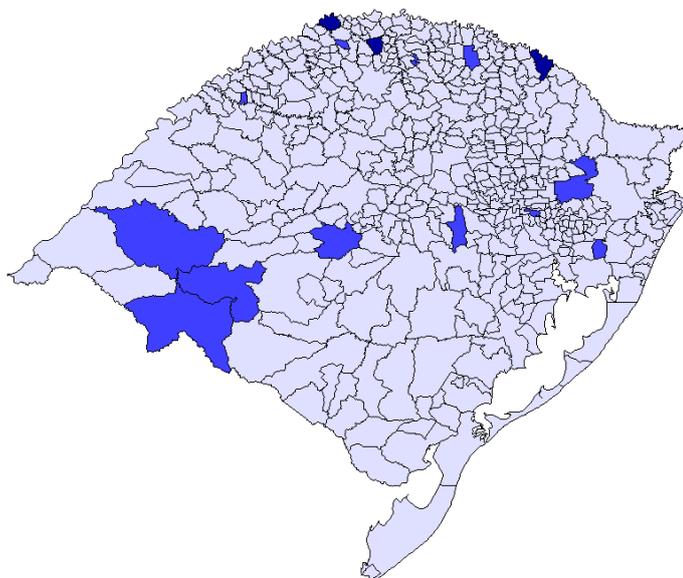
Tabela 5 - Relação de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, que estão aderidos ao SISBI-POA de forma isolada, por ano, e suas respectivas Portarias de adesão, até 27/10/2019.

Nº	Cidade	Ano	Portaria
1	Rosário do Sul	2010	Portaria nº 220, de 29 de abril de 2010
2	Santa Cruz do Sul	2010	Portaria nº 221, de 29 de abril de 2010
3	Erechim	2010	Portaria nº 523, de 31 de dezembro de 2010
4	Alegrete	2011	Portaria nº 186, de 28 de outubro de 2011
5	São Pedro do Butiá	2011	Portaria nº 218, de 7 de dezembro de 2011
6	Santana do Livramento	2013	Portaria nº 62, de 8 de maio de 2013
7	Glorinha	2013	Portaria nº 138, de 31 outubro de 2013
8	Miraguaí	2014	Portaria nº 145, de 16 de julho de 2014
9	Marau	2014	Portaria nº 350, de 1º de outubro de 2014
10	Santa Maria	2017	Portaria nº 029, de 06 de março de 2017
11	Engenho Velho	2018	Portaria nº 72, de 3 de julho de 2018
12	Caxias do Sul	2019	Portaria nº 10, de 29 de janeiro de 2019
13	Salvador do Sul	2019	Portaria nº 188, de 19 de setembro de 2019

Fonte: MAPA (2019), elaborada pela autora.

O Mapa 2 apresenta a localização geográfica dos 16 Municípios gaúchos que estão aderidos ao SISBI-POA, de forma individual ou através de consórcio Público.

Mapa 2 - Localização geográfica dos Municípios aderidos ao SISBI-POA no Estado do Rio Grande do Sul, de forma individual e através de consórcios Públicos, até 27/10/2019.



Fonte: MAPA (2019) e CONSAD (2019). Elaborado pela autora.

Como pode ser observado, passados 13 anos da regulamentação do SISBI-POA o percentual de Estados e de Municípios aderidos ao Sistema ainda é muito baixo. Assim, apesar de ter sido aberta a possibilidade desses entes aderirem ao Sistema, permitindo que os estabelecimentos inspecionados pelos respectivos Serviços de Inspeção pudessem ampliar seu mercado potencial para além de sua jurisdição, a verdade é que o problema a ser resolvido parece ser muito mais profundo.

A Lei nº 1.283/1950 (BRASIL; 1950) foi publicada em 1950, assim, há quase 70 anos a execução da prévia inspeção sanitária e industrial dos estabelecimentos que trabalham com produtos de origem animal é obrigatória para as três esferas de governo, ou seja, União, Estados e Municípios. Por isso, era de se esperar que praticamente todos os Municípios brasileiros já estivessem cumprindo a Lei, a qual exige a existência de um Serviço de Inspeção estruturado para sua execução. Porém, a realidade apresentada pelos Municípios brasileiros não é bem essa.

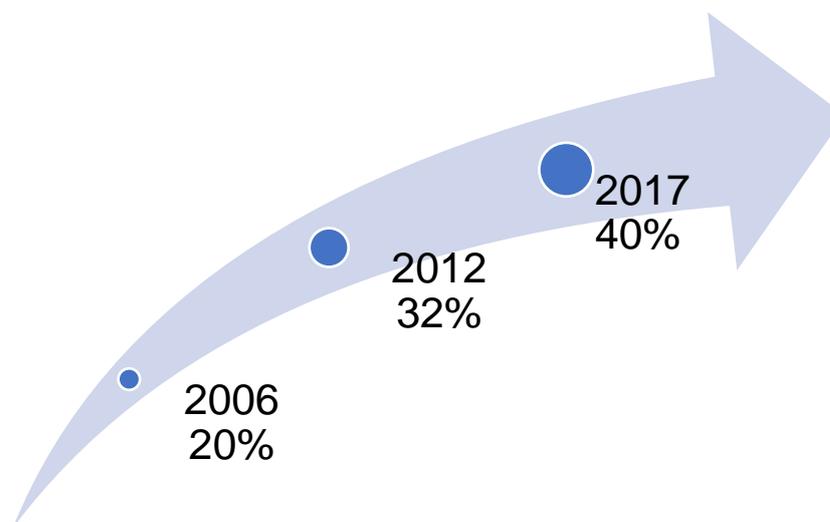
Em 2006, quando foi regulamentado o SISBI-POA, o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) estimava que apenas 20% dos municípios brasileiros possuíam um Serviço de Inspeção estruturado. O então consultor do Programa de Agroindústria do MDA declarou: “Temos a grande maioria dos municípios brasileiros que ainda dependem de criar uma legislação, de criar um serviço de inspeção municipal, para depois solicitar adesão ao Suasa.” (PREZOTO, 2006). Mesmo assim, a expectativa daquele Ministério era que a regulamentação do SUASA facilitaria a entrada e a permanência dos produtos da agricultura familiar no mercado.

Há de se notar que atualmente ainda não existem estatísticas oficiais sobre o número de municípios brasileiros que possuem um Serviço de Inspeção estruturado, todos os dados divulgados até hoje são apenas estimativas. Em razão disso, em 2012, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) fez um estudo visando mapear a situação dos Serviços de Inspeção Municipal no Brasil. A entidade verificou que apenas 32,29 % (1.334) dos 4.131 Municípios que responderam à pesquisa afirmaram ter um Serviço instituído por lei municipal (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015). O mesmo estudo mostrou que na Região Sul, o percentual de Municípios com o Serviço estruturado era mais elevado, sendo de 65,7% no Rio Grande do Sul, 63,6% em Santa Catarina e de 50,7% no Paraná.

Em 2017, a Confederação realizou outro estudo, dessa vez a pesquisa foi aplicada em 4.743 do total de 5.570 Municípios brasileiros, sendo que apenas 40% desses informaram possuir um Serviço de Inspeção estruturado (ROCHA, 2018). Este percentual chegou a 66% na Região Sul e apenas 28% na Região Nordeste. Comparando-se com os dados da pesquisa realizada em 2012, houve um aumento de 44% do número de Serviços de Inspeção Municipal no país, sendo que nesses 5 anos foram constituídos 678 novos. Em relação ao Rio Grande do Sul, foi observado um aumento de 9%, passando de 320 Municípios com Serviços, em 2012, para 348 em 2017 (ROCHA, 2018). Se for inferido que os 497 municípios gaúchos participaram da pesquisa, ter-se-ia 70% deles com Serviço de Inspeção estruturado.

A Figura 6 mostra as estimativas sobre o percentual de Municípios brasileiros que possuem um Serviço de Inspeção estruturado, nos anos de 2006, 2012 e 2017.

Figura 6 - Estimativas do percentual de Municípios brasileiros que possuem um Serviço de Inspeção de produtos de origem animal implantado, nos anos de 2006, 2012 e 2017.



Fonte: PREZOTO (2006), CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (2015); ROCHA (2018).
Elaborado pela autora.

Uma vez que as estimativas mostram que menos de 40% dos Municípios brasileiros possuem um Serviço de Inspeção instituído, é de se esperar que poucos tenham tido condições para aderir ao SISBI-POA. Em relação ao Rio Grande do Sul, porém, a pesquisa da CMN, de 2017, apontou que 70% (348) dos Municípios possuem um Serviço de Inspeção, no entanto, apenas 16 (4,6%) estão aderidos ao SISBI-POA, isolados ou através de consórcios Públicos. Pode-se perceber que nesse estado, o problema da baixa adesão não esteja apenas relacionado à existência do Serviço de Inspeção, ensejando, assim, que outros fatores devam ser analisados.

Pode-se supor que talvez a adesão ao Sistema não traga benefícios concretos ao Município, não estimulando a implementação das ações necessárias. No entanto, não parece ser esse o entendimento dos gestores municipais. Ao contrário, a pesquisa realizada pela CMN (2013, p. 12), em 2012, mostrou que as Prefeituras que responderam o questionário acreditavam que ao aderirem ao SISBI-POA teriam os seguintes benefícios: 24,70% esperavam ter um melhora na qualidade dos produtos ofertados para a população; 24,09% previam um aumento da geração de emprego e renda no Município; 17,23% achavam que permitiriam o acesso de estabelecimentos registrados a outros mercados, 15,70% que atrairiam novos estabelecimentos para o Município e 10,82% acreditavam que com a adesão haveria um estímulo para que os

estabelecimentos se formalizassem. Apesar de elencarem vários pontos positivos que a adesão ao SISBI-POA traria, 79,39% dos Serviços Municipais, que responderam à pesquisa, ainda não haviam solicitado a adesão ao SISBI-POA.

Supondo que esses resultados também expressem a visão dos gestores municipais gaúchos, fica a dúvida sobre quais seriam então as causas para a baixa adesão dos Municípios ao SISBI-POA. É exatamente isso que se pretende discutir a seguir, utilizando os dados das auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais.

4.4 A ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIAS

A fim de verificar as principais não conformidades encontradas nos Serviços de Inspeção Municipal do Rio Grande do Sul foram analisadas as informações contidas nos relatórios de auditoria realizadas pela Secretaria da Agricultura do RS nas sedes dos Serviços de Inspeção Municipal.

Essas auditorias foram executadas como parte de um convênio firmado entre o Ministério da Agricultura e a Secretaria da Agricultura do RS, identificado no Sistema de Convênios (SICONV) do Governo Federal pelo número 799221/2013¹⁸. Seu o objeto era o “Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária”. Uma das metas do instrumento era “Aperfeiçoar os Serviços de Inspeção Estaduais visando à melhoria contínua do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal”. Dentre as várias etapas constantes da meta, encontrava-se a “Realização de auditorias nas sedes dos serviços de inspeção municipais, bem como em amostra dos estabelecimentos sob inspeção permanente e periódica para verificar a eficácia do serviço de inspeção municipal”. Para essa etapa foi previsto o valor de R\$

¹⁸ Fonte: <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvênioSelecionarConvênio.do?idConvênio=389804&destino=>. Acessado em 18 de out. 2019.

129.139,51, visando cobrir os custos de deslocamento dos Fiscais Estaduais Agropecuários até os Municípios a serem auditados.

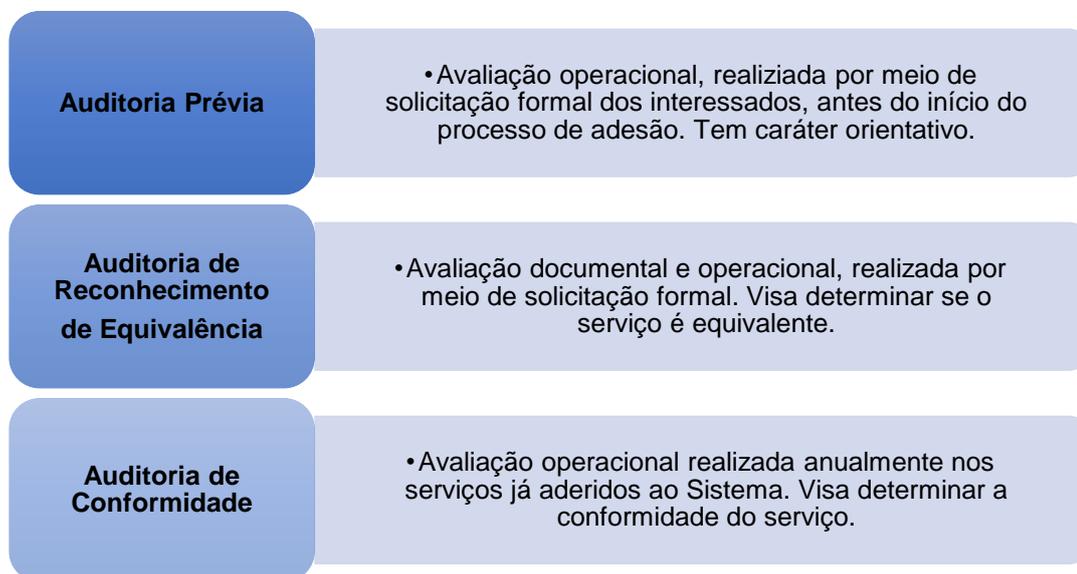
Há de se notar, no entanto, que as metas 1, 7 e 8 que tratam da aquisição de bens e equipamentos para a “Reestruturação e Implementação das Unidades de Defesa Agropecuária no Estado”, nas quais estavam incluídas as ações de inspeção de produtos de origem animal, contou com um total de R\$ 8.191.676,07. Com esses recursos foram adquiridos automóveis, caminhonetes, vans, computadores de mesa, notebooks, impressoras, projetores multimídia, termômetros etc. Tais bens e equipamentos deveriam suprir a Secretaria da Agricultura do RS para a realização das ações de Defesa Agropecuária, dentre elas as referidas auditorias. O convênio esteve em vigência de 31/12/2013 a 30/12/2017, com previsão de um montante de R\$ 12.278.582,67, sendo R\$ 1.121.084,87 relativos à contrapartida financeira do Estado.

A partir das auditorias nos Serviços de Inspeção Municipais foram elaborados os “Relatórios de Auditoria SISBI-POA e/ou SUSAF-RS”, os quais contêm as informações previstas na Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011) que estabelece os requisitos para o reconhecimento da equivalência dos Serviços ao SISBI-POA.

As auditorias foram classificadas de acordo com o tipo, conforme estabelecido na norma, ou seja: auditoria prévia, auditoria de reconhecimento de equivalência e auditoria de conformidade. Esses tipos foram denominados de forma resumida em: prévia, reconhecimento e conformidade. As auditorias prévias e as de equivalência são executadas, mediante a solicitação do Serviço Municipal, pela Secretaria da Agricultura do RS, em razão do Serviço de Inspeção Estadual já ser aderido ao SISBI-POA. Já as auditorias de conformidade são realizadas por iniciativa do Serviço auditor.

As auditorias prévias têm caráter orientativo, e por isso, são realizadas antes do início do processo de adesão. A orientação tem o objetivo de auxiliar a construção dos planos de trabalho, a organização da documentação necessária e, também, a adequação dos procedimentos realizados pelo serviço. Já as auditorias de reconhecimento, devem ser solicitadas quando o Serviço interessado julga ter atingido a capacidade operacional adequada para ser considerado equivalente. A Figura 7 traz um resumo dos diferentes tipos de auditoria estabelecidos pela Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011).

Figura 7 - Tipos de auditoria realizadas nos Serviços de Inspeção de produtos de origem animal, para a adesão ao SISBI-POA, conforme a Instrução Normativa n° 36/2011 (BRASIL; 2011).



Fonte: Instrução Normativa MAPA n° 36/2011 (BRASIL; 2011). Elaborado pela autora.

Deve-se ressaltar que até 2018, quando foi publicado o Decreto Estadual n° 54.189/2018 (RIO GRANDE DO SUL; 2018), que atualmente regulamenta o SUSAF-RS, da mesma forma que o SISBI-POA, eram realizadas auditorias prévias, de equivalência e conformidade nos Serviços de Inspeção Municipais interessados ou aderidos ao SUSAF-RS. Esse ponto será detalhado quando for analisado esse Sistema estadual. Assim, a Secretaria da Agricultura do RS realizou auditorias no âmbito do SUSAF-RS e justificou que os requisitos exigidos nesse Sistema eram semelhantes àqueles relacionados ao SISBI-POA. Dado o fato que os modelos de relatórios utilizados pelo SISBI-POA e pelo SUSAF-RS foram considerados equivalentes pelo Ministério da Agricultura, na medida em que foram aceitos para a execução do convênio SICONV n° 799221/2013, também foram nesse trabalho.

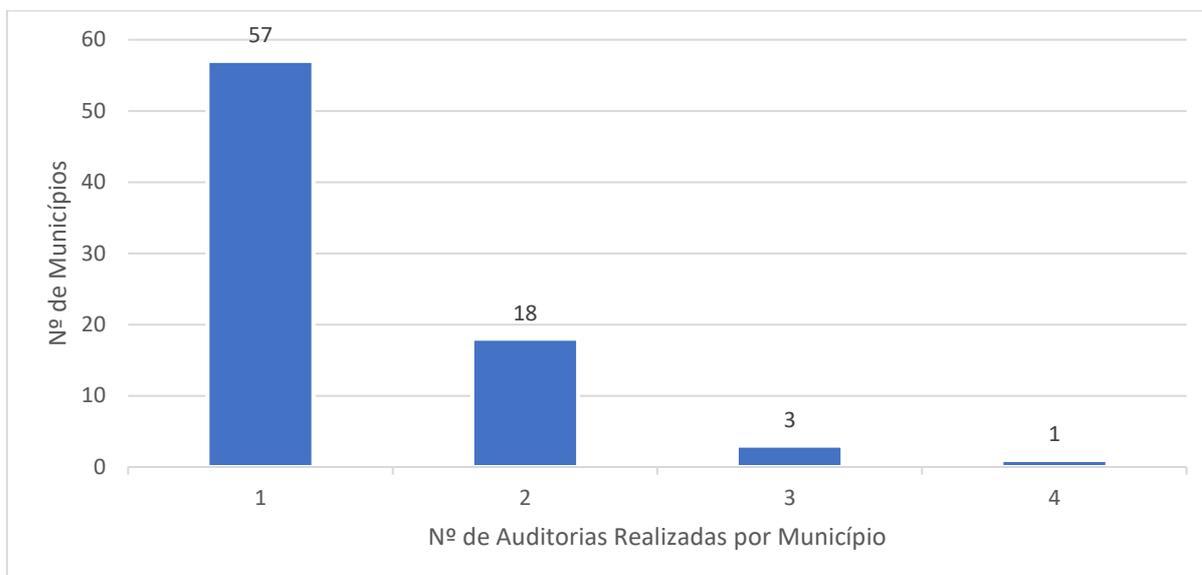
Como a quantidade de informações contidas nos relatórios de auditoria é muito grande, sendo que várias estão relacionadas às questões específicas de inspeção e fiscalização dos produtos de origem animal, foram selecionados alguns itens mais correlacionados à estruturação e organização dos Serviços. A intenção era analisar

parte do componente técnico-administrativo necessário para a implementação da política pública. Assim, foram avaliados os seguintes aspectos:

- a) Conclusão sobre o atendimento aos requisitos estabelecidos na legislação dos Sistemas;
- b) Existência de legislação que ampara o Serviço de Inspeção;
- c) Controle de entrada e saída de documentos e controle interno;
- d) Quadro de pessoal compatível com as atividades e capacitação da equipe;
- e) Estrutura física do serviço, mobiliário, computadores e periféricos e veículos;
- f) Sistemas de informação;
- g) Controle da formulação de produtos
- h) Disponibilidade de laboratório;
- i) Medidas adotadas frente às não conformidades;
- j) Tratamento dos autos de infração emitidos;
- k) Ações de combate à clandestinidade e de educação sanitária.

Dos relatórios se analisou apenas as não conformidades identificadas. Somente no item denominado “Conclusão”, que trata do atendimento aos requisitos estabelecidos na legislação, esse foi classificado conforme constava nos documentos em: atende, atende com restrições ou não atende.

Nesse estudo, foram avaliados 106 relatórios de auditoria realizadas em 79 (15,9%) dos 497 municípios do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2014 e 2017. Considerando que o número de auditorias é maior do que o número de Municípios auditados, conclui-se que alguns receberam mais de uma auditoria. Assim, 72,15% (57) dos Municípios receberam apenas uma auditoria, 22,78% (18) receberam duas, 3,80% (3) receberam 3 auditorias e 1,27% (1) recebeu 4 auditorias. Os dados são expressos no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Número de auditorias realizadas por Município, durante o período analisado.

Quanto ao tipo de auditoria realizada, 53 (67,09%) eram prévias, 36 (3,96%) de reconhecimento da equivalência e 17 (16,04%) de conformidade. É importante destacar que todas as auditorias de conformidade foram realizadas em Municípios aderidos ao SUSAF-RS e não ao SISBI-POA. Cabe lembrar que as auditorias de conformidade do SISBI-POA são executadas pelo Ministério da Agricultura e não pelas Secretarias Estaduais. Um ponto interessante de se observar é que o Município que recebeu 4 auditorias, todas foram para a avaliação da conformidade.

4.4.1 Conclusão final das auditorias realizadas

Ao final de cada auditoria realizada nos Serviços de Inspeção, tendo em vista as observações relacionadas aos achados encontrados tanto na sede do Serviço, quanto numa amostra dos estabelecimentos registrados, os auditores emitem um parecer final. Esse pode ser favorável ou desfavorável ao reconhecimento da

equivalência do Serviço de Inspeção ou ainda à manutenção do Serviço no SISBI-POA ou no SUSAF-RS, dependendo do tipo de auditoria que é realizada.

Assim, analisando-se a conclusão final das auditorias se pode observar que durante as avaliações prévias nenhum Serviço atendeu por completo os requisitos estabelecidos pela legislação do SISBI-POA ou do SUSAF-RS. Nas auditorias de reconhecimento da equivalência também foi observado um alto índice de não atendimento, sendo de 66,67%. Dessas, em apenas duas (5,56%) a conclusão final foi de que o Serviço atendia as exigências, em outras 10 (27,78%) houve o atendimento apenas parcial dos requisitos.

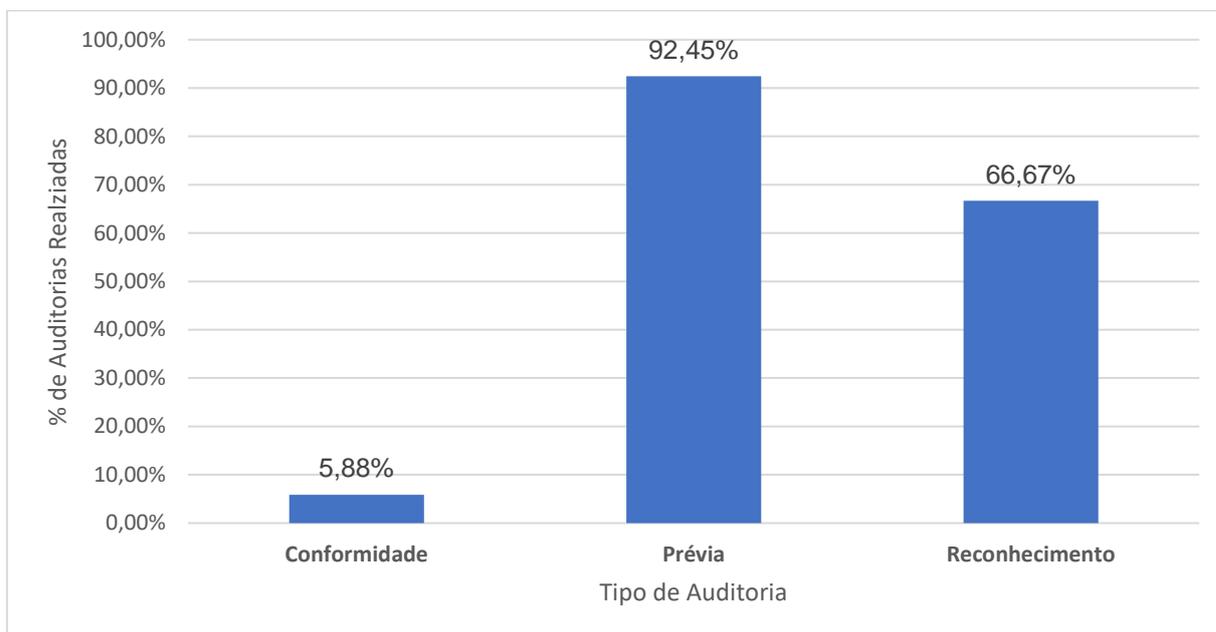
Por outro lado, das 17 auditorias realizadas em Municípios já aderidos ao SUSAF-RS, nas quais se verifica a conformidade do Serviço, observou-se que em apenas uma (5,88%) os requisitos não foram atendidos, sendo justamente naquele Município que recebeu 4 auditorias. Os dados relativos ao número e ao percentual de auditorias realizadas, por tipo e conclusão final, constam da Tabela 6.

Tabela 6 - Número e percentual de auditorias, conforme o tipo e a conclusão.

Tipo de Auditoria	Atende aos Requisitos		Não Atende aos Requisitos		Atende Parcialmente aos Requisitos		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Prévia	0	0,00	49	92,45	4	7,55	53	50,00
Reconhecimento	2	5,56	24	66,67	10	27,78	36	33,96
Conformidade	3	17,65	1	5,88	13	76,47	17	16,04
Total	5	4,72	74	69,81	27	25,47	106	100,00

O Gráfico 6 mostra o percentual de auditorias, por tipo, cuja conclusão foi de não atendimento aos requisitos.

Gráfico 6 - Percentual de auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, por tipo, cuja conclusão foi de não atendimento aos requisitos.



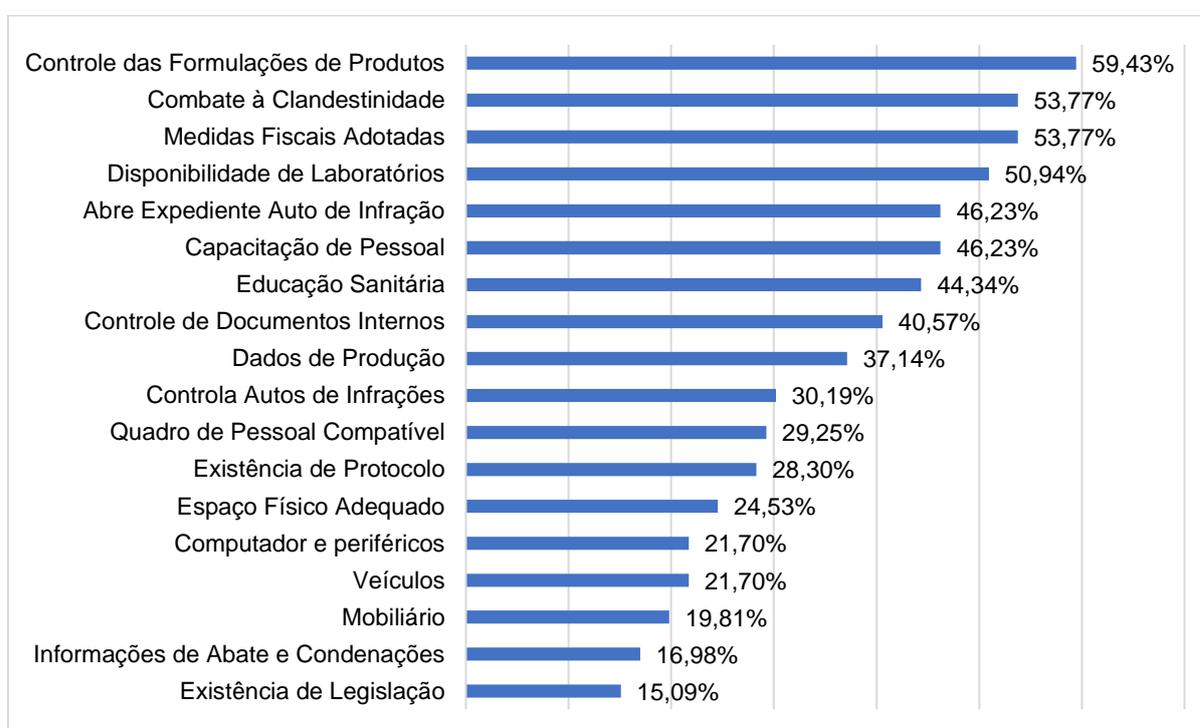
Para que se possa encontrar as explicações para os resultados das conclusões é necessário aprofundar o olhar. Assim, passa-se a analisar as principais não conformidades encontradas nas auditorias, logo a seguir essas serão analisadas conforme o tipo de auditoria e, por fim, os requisitos serão detalhados e estudados de forma individualizada.

4.4.2 As principais não conformidades apontadas nas auditorias

Analisando-se todos os tipos de auditorias de forma simultânea é possível perceber que o item que apresenta o maior percentual de não conformidade é aquele que trata do controle de formulações de produtos (59,43%). A seguir vem as ações de

combate à clandestinidade (53,77%), as medidas adotadas frente a resultados laboratoriais não conformes (53,77%), a disponibilidade de laboratórios (50,94%) a abertura de expedientes para autos de infração (46,23%) e a capacitação de pessoal (46,23%). Os resultados dos 18 requisitos analisados se encontram disponíveis no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Percentual de não conformidades encontradas nas 106 auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.



Apesar das informações levantadas já fornecerem um indicativo sobre os problemas existentes nos Serviços de Inspeção Municipal, é necessário verificar se eles variam conforme o tipo de auditoria. Assim, passa-se a analisar as principais não conformidades de acordo com o tipo de auditoria.

4.4.3 As principais não conformidades nas auditorias prévias

Pode-se dizer que quando um Serviço de Inspeção Municipal recebe uma auditoria prévia ele encontra-se em seu estado original, isto é, provavelmente tenha sido organizado com o conhecimento oriundo dos seus próprios gestores. Por isso, os resultados das auditorias prévias podem mostrar quais são as principais dificuldades que os Municípios enfrentam para estruturar e organizar seus Serviços, antes de receber as orientações do órgão auditor.

Em apenas 22,64% das auditorias prévias foram verificados problemas com a legislação que ampara o Serviço de Inspeção. Esse requisito juntamente com a existência de informações relativas ao abate e às condenações (18,27%) foram aqueles que apresentaram os menores percentuais de não conformidades. Apesar de existirem problemas relacionados à estrutura dos Serviços de Inspeção, tais como mobiliário (30,19%), disponibilidade de veículos (32,08%), espaço físico adequado (39,62%), computadores e periféricos (37,74%), essas não foram as mais prevalentes.

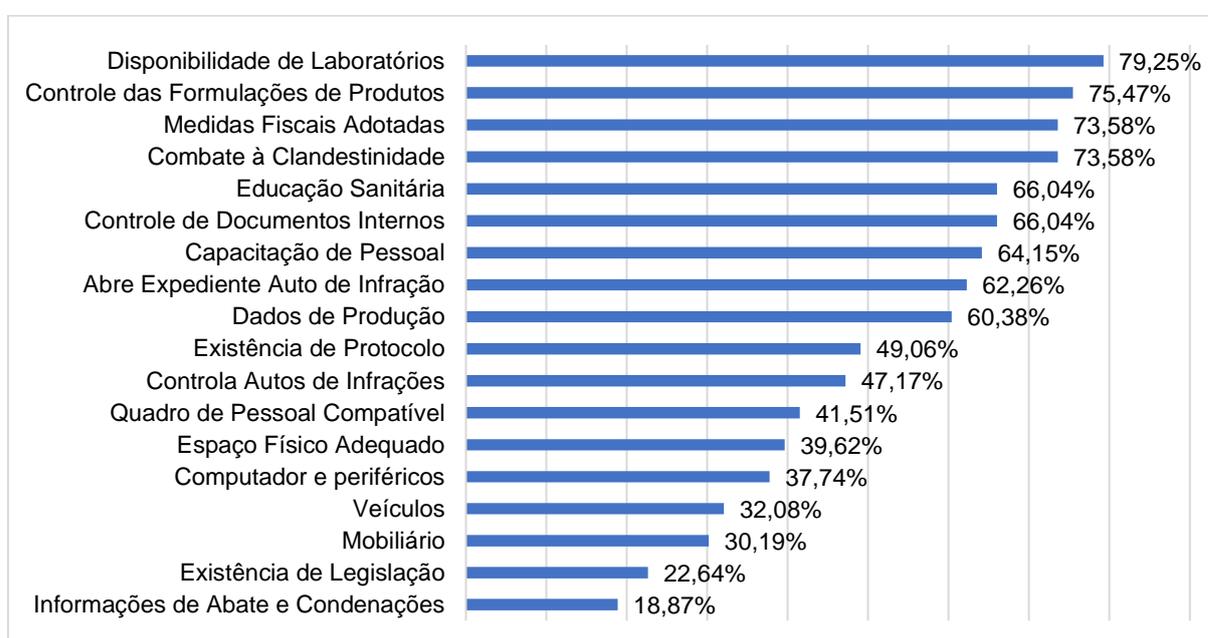
Considerando que o controle documental é essencial a qualquer Serviço Público, chama a atenção o fato de que em 49,06% e 66,04% das auditorias prévias tenham constatado problemas com o controle de entrada e saída e de tramitação interna dos documentos, respectivamente. Apesar dessa não conformidade ser de fácil resolução, reflete o grau de organização do Serviço.

Assim, dentre os 18 requisitos estudados nas auditorias prévias, observa-se que os cinco que tiveram os maiores percentuais de não conformidades foram, respectivamente:

1. Disponibilidade de laboratórios (79,25%);
2. Controle de formulação dos produtos (75,58%);
3. Medidas fiscais adotadas frente a frente às violações identificadas em produtos (73,58%);
4. Combate à clandestinidade (73,58%) e
5. Ações de educação sanitária (66,04%).

Para facilitar a visualização, os dados relativos ao percentual de não conformidades encontradas em todos os requisitos analisados durante as auditorias prévias foram colocados de forma ordenada, podendo ser visualizados no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias prévias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.



4.4.4 As principais não conformidades nas auditorias de reconhecimento

Já nas auditorias realizadas para o reconhecimento da equivalência aos Sistemas, possivelmente o Serviço de Inspeção já tenha recebido ao menos uma auditoria prévia. Assim, deve ter sido orientado a adequar a legislação, os procedimentos e deve ter solicitado reforço de pessoal e de melhoria da infraestrutura necessária. Muitas vezes, os próprios relatórios de auditoria prévia são utilizados pelos Chefes do Serviço de Inspeção para reforçar a argumentação, junto aos gestores municipais, a

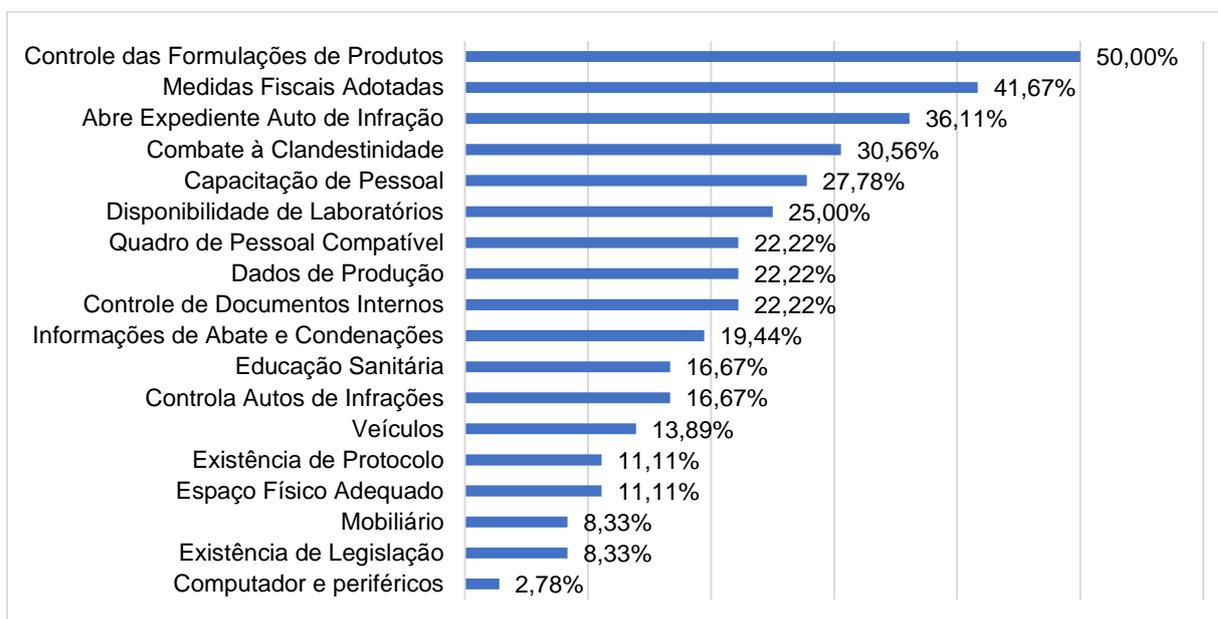
fim de obterem os meios necessários para a execução das atividades. Dessa forma, é de se esperar que os resultados das auditorias de reconhecimento da equivalência sejam melhores do que aqueles encontrados nas auditorias prévias.

Por outro lado, essa é a fase na qual os pontos elencados como não conformes podem comprometer o resultado da auditoria, ensejando o reconhecimento ou não da equivalência. Por isso, pode-se dizer que os problemas identificados nas auditorias de reconhecimento são considerados os verdadeiros gargalos para a adesão ao SISBI-POA. Analisando-se os dados se pode verificar que dos 18 requisitos analisados nas auditorias de reconhecimento, destaca-se os cinco que apresentaram os maiores percentuais de não conformidades, sendo:

1. Controle de formulação dos produtos (50,00%);
2. Medidas fiscais adotadas frente às violações identificadas em produtos (41,67%);
3. Abertura de expediente administrativo quando emite auto de infração (36,11%);
4. Combate à clandestinidade (30,56%) e
5. Capacitação de pessoal (27,78%).

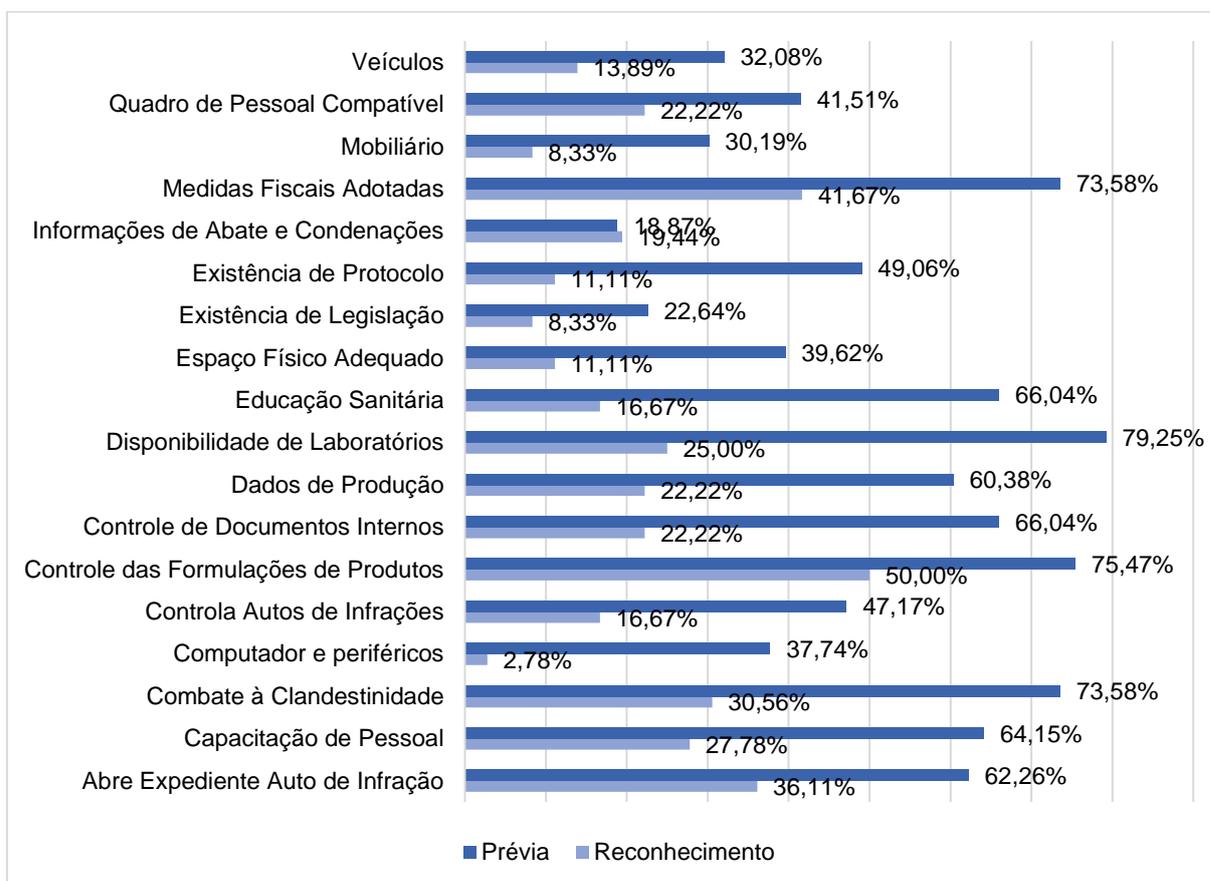
Para facilitar a visualização, os dados relativos ao percentual de não conformidades encontradas em todos os requisitos analisados durante as auditorias de equivalência foram organizados de forma decrescente, podendo ser visualizados no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias de reconhecimento da equivalência realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.



Comparando-se os resultados relativos às não conformidades encontradas nas auditorias prévias e nas auditorias de reconhecimento da equivalência, observa-se que em praticamente todos os requisitos avaliados houve uma melhoria. A disponibilidade de laboratórios, por exemplo, que era o principal problema nas auditorias prévias (79,25%), passou a ocupar a quinta posição entre as maiores não conformidades nas de reconhecimento, caindo de 79,25% para 25,00%. A fim de facilitar a visualização, entre a diferença dos percentuais de não conformidades de todos os requisitos analisados nos dois tipos de auditoria foi elaborado o Gráfico 10.

Gráfico 10 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias prévia e de reconhecimento da equivalência realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.



Esses resultados mostram a importância da auditoria prévia como ferramenta de orientação para a estruturação e a organização dos Serviços de Inspeção Municipais. Note-se, porém que tais procedimentos não deveriam ser chamados de auditoria, mas sim de avaliação técnica, conforme consta no Art. 135 do Decreto do SUASA. Conforme explicado anteriormente, isso em razão de terem unicamente o objetivo de organizar, estruturar e sistematizar adequadamente as ações de inspeção, os documentos necessários para a adesão, a elaboração do plano de trabalho etc.

4.4.5 As principais não conformidades nas auditorias de conformidade

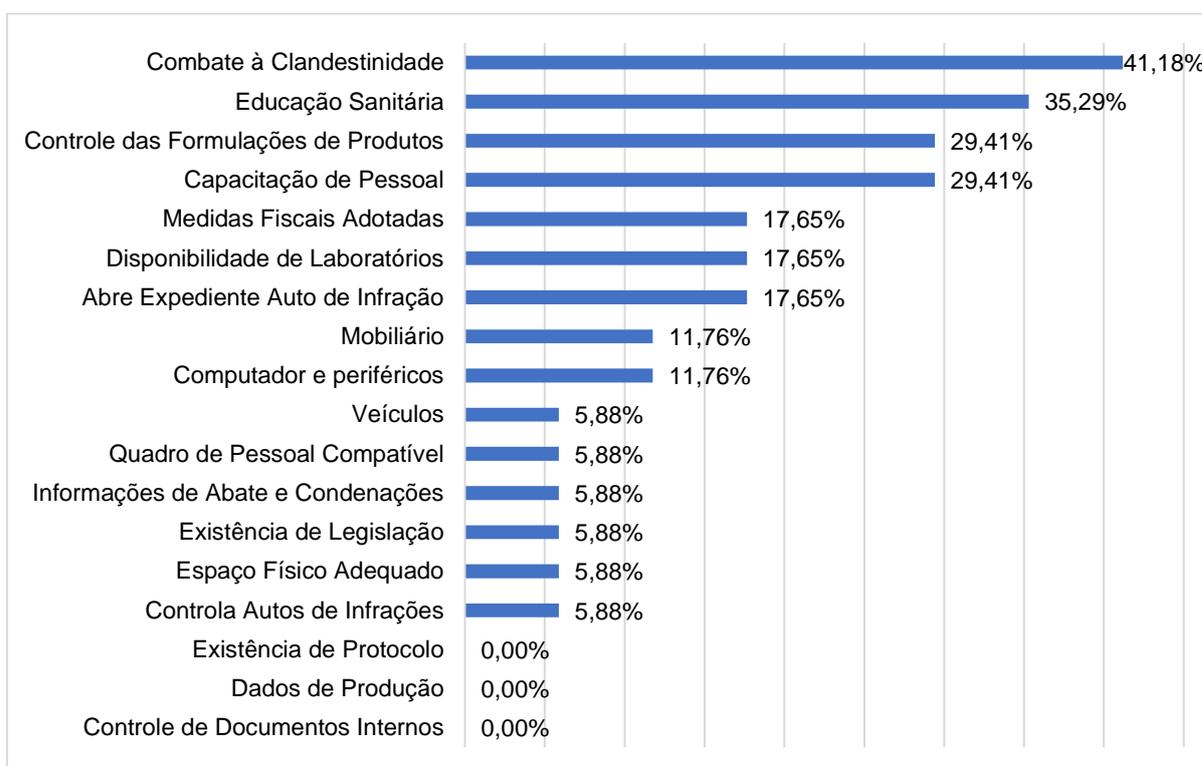
Antes de analisar os dados, deve-se observar que as 17 auditorias de conformidade foram realizadas em 12 Municípios, sendo que desses 5 receberam auditorias apenas de conformidade e outros 7 receberam auditorias tanto de equivalência como de conformidade durante o período estudado. Assim, deve-se salientar que os indicadores de não conformidades analisados se referem ao total de Municípios que receberam auditorias de equivalência comparados com o total daqueles que receberam auditorias de conformidade.

Observa-se que nas auditorias de conformidade, realizadas após a adesão ao Sistema, alguns problemas foram completamente sanados, não sendo mais apontados. São aqueles relativos à existência de protocolo e controle interno de documentos e ao controle dos dados de produção. Outras ficaram com percentuais muito baixos, principalmente as relacionadas à estruturação do Serviço. No entanto, mesmo após a adesão ao Sistema os Serviços de Inspeção continuam apresentando algumas não conformidades que persistem ao longo do tempo. Assim, durante as auditorias de avaliação da conformidade da equivalência os Serviços apresentaram problemas principalmente nos seguintes itens:

1. Combate à clandestinidade (41,18%),
2. Ações de educação sanitária (35,29%),
3. Controle de formulação dos produtos (29,41%),
4. Capacitação do quadro de pessoal (29,41%).

Para facilitar a visualização, os dados relativos ao percentual de não conformidades encontradas em todos os requisitos analisados durante as auditorias de conformidade foram colocados de forma ordenada, podendo ser visualizados no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias de avaliação da conformidade realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.

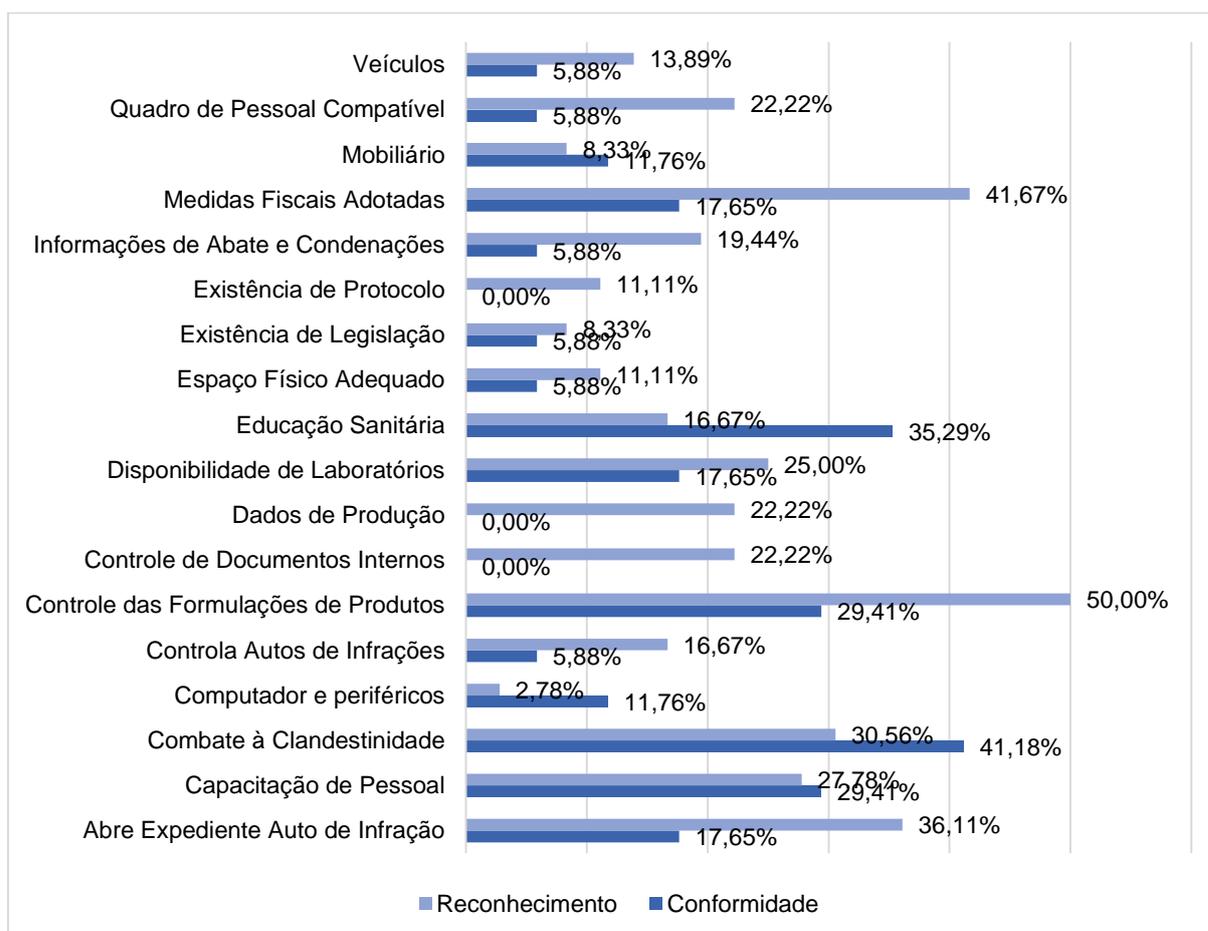


Por outro lado, comparando os resultados obtidos nas auditorias de reconhecimento da equivalência e de conformidade, alguns requisitos apresentaram uma piora após a adesão ao Sistema. Mostraram uma elevação no percentual de não conformidades, entre as auditorias de equivalência e de conformidade, os seguintes itens:

1. Combate à clandestinidade (30,56% para 41,18%);
2. Educação sanitária (de 16,67% para 35,0%);
3. Capacitação do pessoal (de 27,78% para 29,41%);
4. Computadores e periféricos (de 2,78% para 11,76%).

Os resultados comparativos entre os dois tipos de auditoria se encontram expostos no Gráfico 12.

Gráfico 12 - Percentual de não conformidades encontradas nas auditorias de reconhecimento da equivalência e de conformidade realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, de acordo com o requisito analisado.



Algumas situações podem ser suscitadas para explicar a piora dos indicadores, tais como: o aumento da demanda de atividades do Serviço, a acomodação dos gestores após o atingimento do objetivo que seria a adesão ao Sistema e, talvez, as interferências políticas que podem aumentar na medida em que o Serviço se torna mais eficiente.

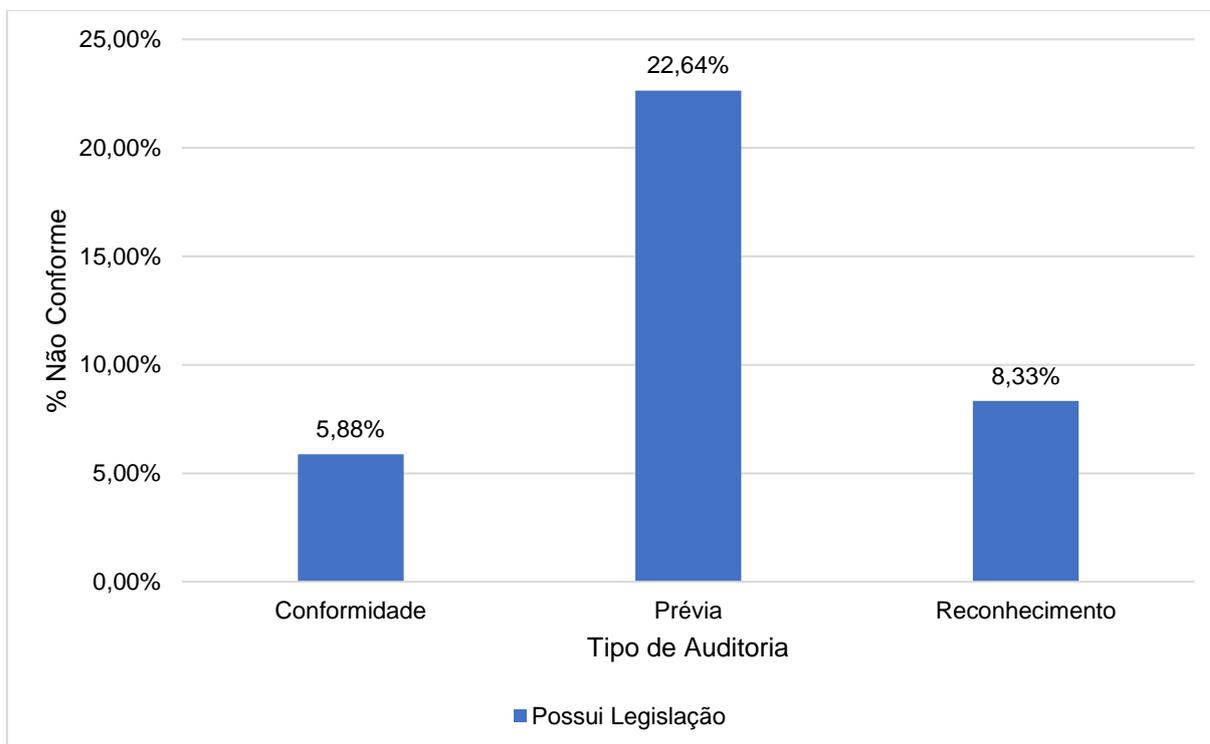
No entanto, para que se possa compreender melhor as possíveis razões dos resultados até aqui apresentados é necessária uma análise mais detalhada. É preciso entender o motivo pelo qual cada requisito é requerido, assim como verificar as dificuldades que cercam sua implementação. Então, a seguir serão analisados cada um dos itens, iniciando por aqueles que apresentam os menores percentuais de não conformidade.

4.4.6 Existência de legislação que ampara o Serviço de Inspeção

De acordo com parágrafo único do Art.133 do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b), para integrar o SISBI-POA os Municípios são obrigados a seguir a legislação federal ou dispor de regulamentos equivalentes para inspeção de produtos de origem animal. Assim, neste ponto os auditores verificam se a lei de instituição do Serviço de Inspeção, decreto de regulamentação, demais normas e o organograma do órgão são os mesmos do processo que foi encaminhado anteriormente à auditoria. São analisadas todas as legislações utilizadas, com o intuito de verificar a existência de previsão dos poderes legais necessários para efetuar as inspeções e para adotar as medidas previstas no Regulamento do SUASA.

Neste contexto, das 53 auditorias prévias realizadas 12 (22,64%) apresentaram não conformidades relativas à legislação. Já nas auditorias de reconhecimento da equivalência o percentual caiu para 8,33%, ocorrendo em apenas 3 das 36 realizadas. Nas auditorias de conformidade em apenas uma auditoria (5,88%), das 17 realizadas, a legislação foi considerada não conforme. Os percentuais de não conformidades encontradas em relação à legislação, de acordo com o tipo de auditoria, podem ser vistos no Gráfico 13.

Gráfico 13 - Percentual de não conformidades relativas à legislação encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



O que chama a atenção nesses dados é o fato de haver sido identificada uma não conformidade relacionada à legislação num Município que já se encontrava aderido ao SUSAF-RS. Esperava-se que, não havendo nenhuma alteração da legislação anteriormente analisada, não deveria haver razões para tal inconformidade. Observa-se que o Município recebeu quatro auditorias para avaliação da conformidade do Serviço, durante o período estudado.

Essas auditorias foram realizadas em: dezembro de 2015, abril de 2016, março de 2017 e outra, classificada como extraordinária, em maio do mesmo ano. Nas duas primeiras a legislação foi apontada como conforme e na terceira como não conforme. Assim, os relatórios foram analisados mais detalhadamente em relação a esse aspecto, pode-se observar que houve alteração de um Decreto Municipal, em 2017, que acabou gerando a não conformidade apontada. No entanto, o problema parece ter sido sanado, pois a legislação não constou mais como não conforme na auditoria de maio de 2017.

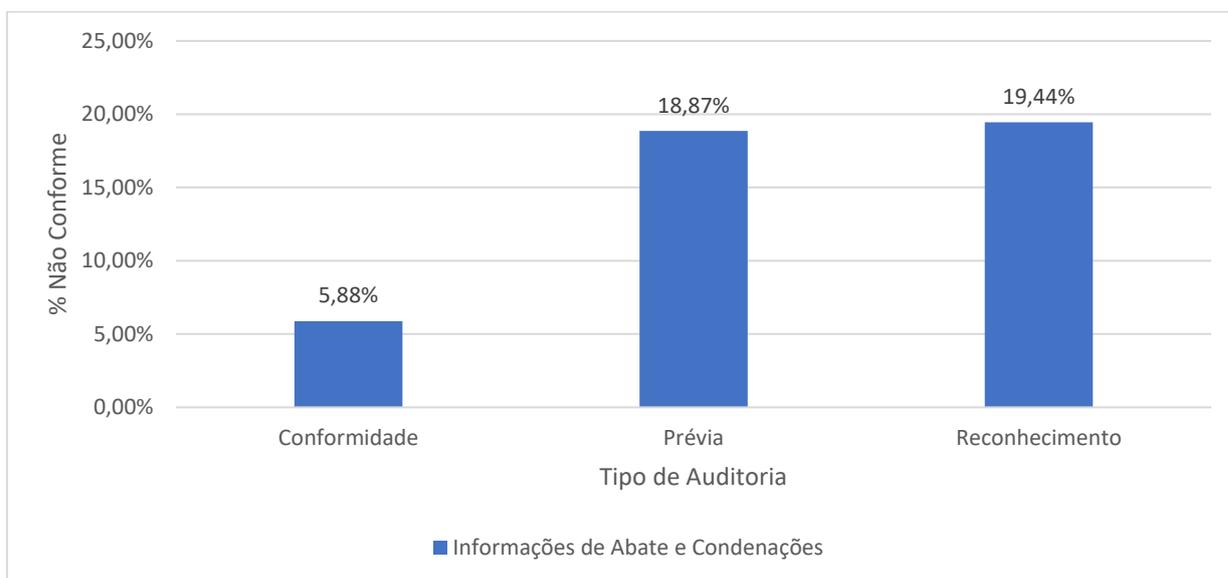
Considerando que apenas 8,33% das auditorias de reconhecimento da equivalência apresentaram não conformidades relacionadas aos aspectos que envolvem a legislação que ampara as ações de inspeção de produtos de origem animal, este item parece não ser um determinante importante para impedir a adesão dos Municípios aos Sistemas. No entanto, na pesquisa realizada pela CMN, em 2017, muitos Municípios alegaram que não fazem a adesão ao SISBI-POA pelo fato da legislação não atender às exigências impostas (ROCHA; 2018).

4.4.7 Informações de abate e condenações

De acordo com o inciso IV do Art. 9º da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASI; 2011) para os Serviços de Inspeção serem considerados equivalentes precisam possuir sistemas de informação relativos aos dados nosográficos (informações sobre lesões, enfermidades e condenações realizadas durante o abate) e o número de animais abatidos. Deve-se notar que não existe a exigência que o banco de dados seja informatizado, porém deve conter as informações necessárias, atualizadas, facilmente acessíveis e organizadas de acordo com as necessidades do Serviço.

Durante as auditorias prévias se verificou que 18,87% dos Serviços apresentavam não conformidades relativas às informações de abate e de condenações, esse índice subiu um pouco, nas auditorias de reconhecimento ficando em 19,44%. Já naquelas de conformidade, das 17 realizadas em apenas uma (5,88%) foram observadas inconsistências relativas às informações de abate e de condenações. Os dados estão disponíveis no Gráfico 14.

Gráfico 14 - Percentual de não conformidades relativas à existência de banco de dados com informações de abate e condenações encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



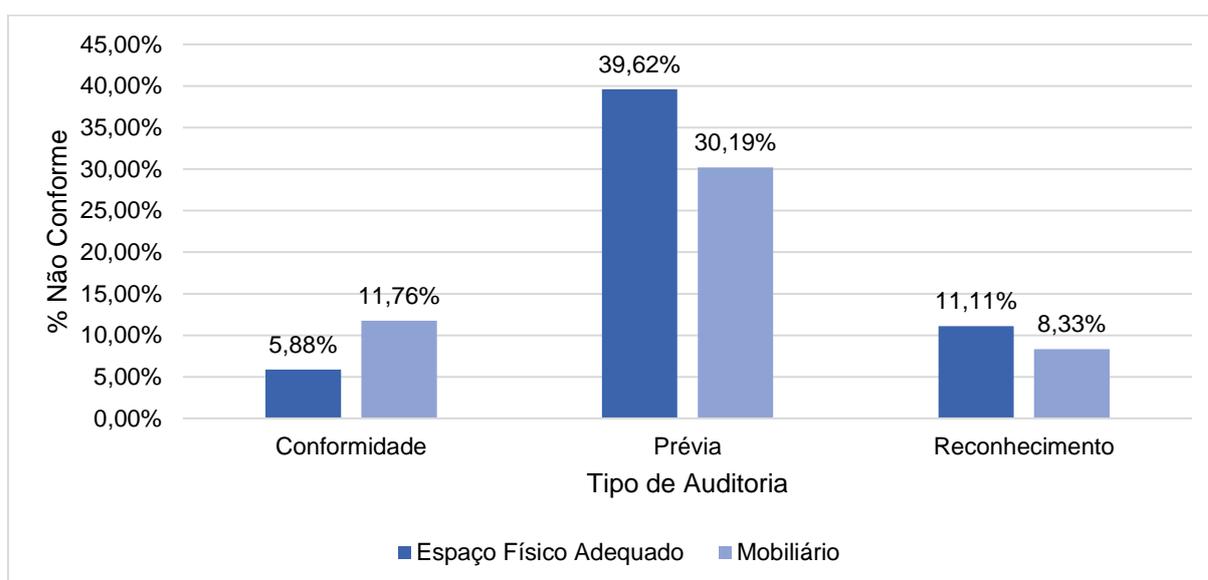
4.4.8 Estrutura física do Serviço, mobiliário, computadores e veículos

Os incisos III e V do Art. 9º da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASI; 2011) estabelecem que, para o reconhecimento da equivalência, é necessário que os Serviços de Inspeção possuam uma estrutura física e uma infraestrutura adequadas para o desenvolvimento dos trabalhos. É preciso garantir um efetivo suporte tecnológico e administrativo para as atividades de gestão da inspeção.

Assim, durante a auditoria são observados os seguintes aspectos: existência de materiais de apoio administrativo, mobiliário, equipamentos de informática como computadores e periféricos, disponibilidade de veículos e demais equipamentos necessários. Dentre esses itens foram elencados quatro para serem analisados neste estudo: a adequação do espaço físico e do mobiliário da sede do Serviço de Inspeção, a existência de computadores, com seus respectivos periféricos, e de veículos em condições adequadas para possibilitar o deslocamento do pessoal até os estabelecimentos.

Durante as auditorias prévias foram observadas não conformidades relacionadas ao espaço físico do Serviço em 39,62% (21) e em 30,19% (16) em relação ao mobiliário. Quando da realização das auditorias de reconhecimento esses indicadores caíram para 11,11% (4) e 8,33% (3). Já nas auditorias de avaliação da conformidade os índices ficaram em 5,88% (1) e 11,76% (2), respectivamente. Os dados relacionados às não conformidades relacionadas ao espaço físico e ao mobiliário encontradas durante as auditorias estão disponíveis no Gráfico 15.

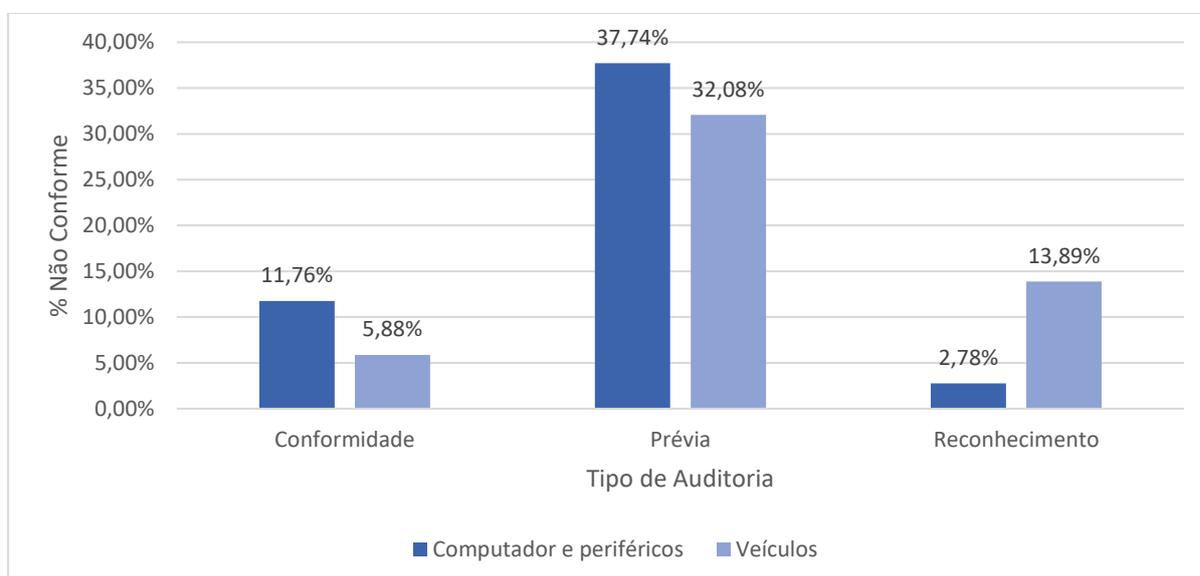
Gráfico 15 - Percentual de não conformidades relativas à estrutura física e ao mobiliário encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



Quanto à existência de computadores e veículos, observou-se que havia inconformidades em 37,74% (20) e 32,08% (17), respectivamente. Naquelas executadas para o reconhecimento da equivalência, observou-se não conformidades relacionadas à existência de computadores em apenas 2,78% (1) e em relação aos veículos em 13,89% (5). Nas auditorias de conformidade, os problemas com a disponibilidade de veículos baixaram para 5,88%, (1), no entanto, aquele relacionado aos computadores aumentou para 11,76% (2). Essas duas auditorias de conformidade nas quais foram

apontados problemas com a disponibilidade de computadores foram realizadas no mesmo Município, em 2015 e 2017. Em ambas foi apontada a necessidade de mais um computador, pois um notebook particular de um servidor era utilizado para atender o Serviço. Os dados relacionados às não conformidades encontradas nos quesitos existência de computadores e veículos estão disponíveis no Gráfico 16.

Gráfico 16 - Percentual de não conformidades relativas à existência de computadores e veículos encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



4.4.9 Controle de entrada e saída de documentos e controle interno

Na organização de um serviço público é necessário que existam critérios universais de funcionamento e de acesso ao serviço, assim todos os pedidos encaminhados devem ser analisados, de preferência na ordem em que são efetivados. Da mesma forma, devem ser formalizadas as decisões tomadas através de documentos. Os documentos servem tanto para resguardar os servidores de ordens arbitrárias de autoridades políticas quanto para garantir que o tratamento seja igualitário a todos os

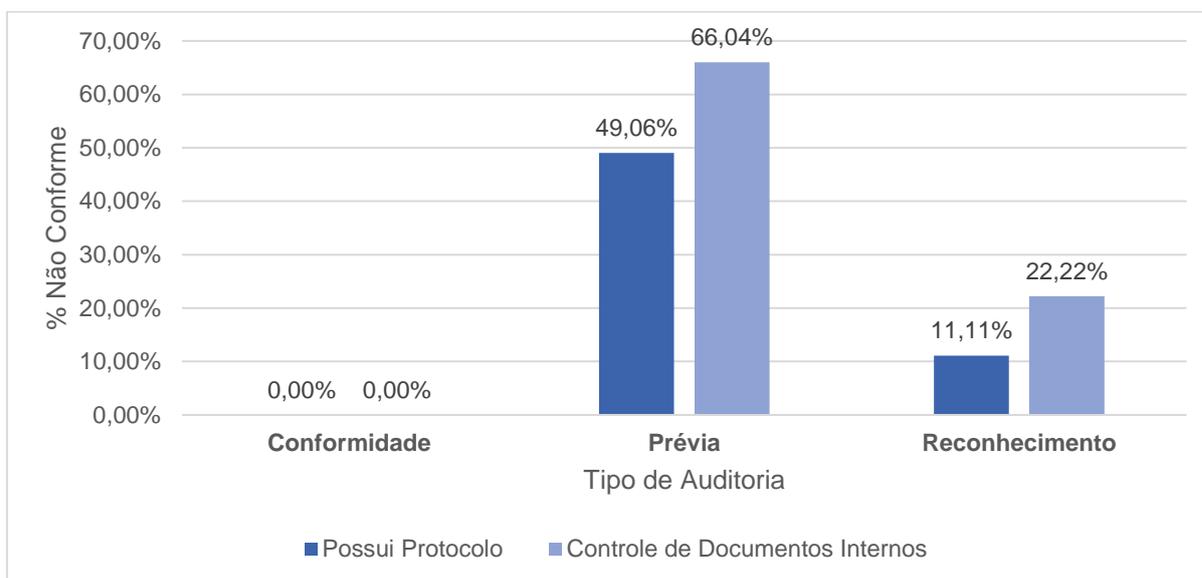
usuários. Assim, é fundamental que se tenha um controle de entrada e saída e da tramitação interna desses documentos.

Nesse sentido, o inciso I do Art. 21 da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011) determina os Serviços de Inspeção devem dispor de um protocolo geral, para controle de entrada e saída de documentos oficiais. Devem também efetuar um controle interno e possuir um cadastro dos estabelecimentos registrados. Dessa forma, durante a auditoria é verificado se o protocolo existente permite a identificação da rastreabilidade e do histórico das informações referentes aos estabelecimentos, através de registro de documentos numerados e ordenados por data em livros com assinatura do responsável pela entrega ou pelo recebimento. Também se averigua se são constituídos processos para o registro de estabelecimentos, registro de rótulo, autos de infração, dentre outros.

Nas auditorias prévias analisadas se verificou que em 26 (49,06%), das 53 realizadas, não havia protocolos adequados que permitissem o controle de entrada e saída de documentos. Já nas auditorias de reconhecimento da equivalência este índice caiu para 11,11%, sendo que em apenas 4 dos 36 auditados não estavam conformes.

Com relação ao controle da tramitação interna dos documentos se constatou que esse foi um problema apontado em 35 (66,04%) das 53 auditorias prévias realizadas. Já na auditoria de reconhecimento o percentual de não conformidade baixou para 22,22%, ou seja, 8 das 36 avaliações. Nas auditorias de conformidade não foram encontrados problemas em relação a este requisito. Os dados citados podem ser visualizados no Gráfico 17.

Gráfico 17 - Percentual de não conformidades relativas à existência de protocolo e controle de documentos internos encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



Pode-se observar que a grande maioria dos Serviços que receberam auditorias prévias apresentavam problemas relacionados ao controle documental. Por outro lado, houve uma expressiva redução no percentual de não conformidades identificadas entre as auditorias prévias e as auditorias de reconhecimento da equivalência. Assim, pode-se concluir que as orientações recebidas durante as avaliações prévias ajudam na organização do serviço e no atendimento desses requisitos que são fundamentais para o bom funcionamento do serviço público.

4.4.10 Quadro de pessoal compatível

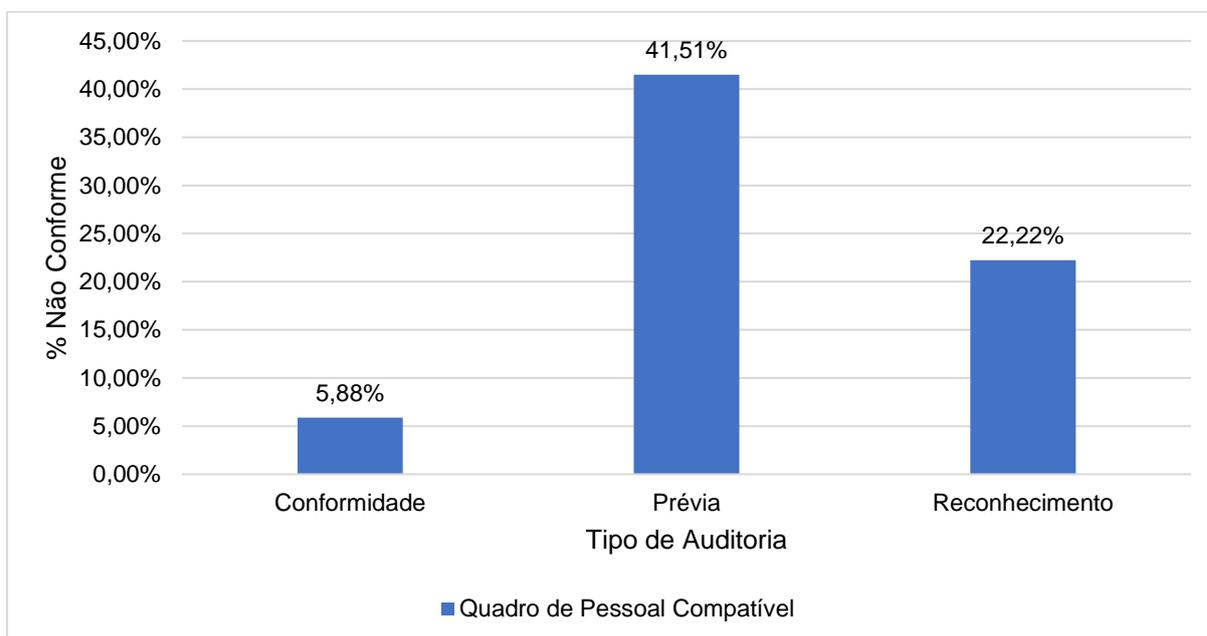
De acordo com o inciso II e III do Art. 133 do Decreto do SUASA (BRASIL; 2006) os Municípios que aderirem ao SISBI-POA devem assegurar que o pessoal técnico e auxiliar que efetuam as inspeções e fiscalizações sejam contratados por concurso público e não tenham quaisquer conflitos de interesse. O inciso VI do mesmo

artigo citado, prevê que esses devem possuir os poderes legais necessários para efetuar as inspeções e fiscalizações e para adotar as medidas previstas necessárias previstas no Regulamento do SUASA. Já o Art. 20 da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011) estabelece que para aderir ao SISBI-POA é preciso que o Serviço possua uma equipe compatível com as atividades a serem desenvolvidas. O inciso II do Art. 9º, da mesma norma, define que para o cálculo do número de funcionários, médico veterinário, auxiliar de inspeção e administrativo, deverão ser utilizados como critério o volume de produção e a necessidade presencial da inspeção oficial nos estabelecimentos.

Assim, durante as auditorias se analisa o quadro de pessoal, com cargos e atribuições, lotação e a escala de trabalho do corpo técnico. Também se verifica a existência de médicos veterinários oficiais e auxiliares de inspeção capacitados, em número compatível com as atividades a serem realizadas, estando formalmente lotados no Serviço de Inspeção. Esses não podem apresentar conflitos de interesses e devem ser munidos de poderes legais para realizar as inspeções e fiscalizações com imparcialidade e independência.

Nas auditorias prévias estudadas foram verificadas não conformidades relacionadas ao quadro de pessoal do serviço em 41,5% (22) das 53 ações realizadas. Nas 36 auditorias de reconhecimento da equivalência esse índice baixou para 22,22% (8), sendo que nas auditorias de conformidade ficou em apenas 5,88% (1) das 17 auditorias efetivadas. Os dados relativos ao quadro de pessoal podem ser visualizados no Gráfico 18.

Gráfico 18 - Percentual de não conformidades relativas à existência de quadro de pessoal compatível encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



É importante lembrar que o requisito relativo ao quadro de pessoal compatível com as atividades não postulou como um dos principais problemas nas auditorias prévias analisadas (12^a posição de 18) e ficou em 7^o lugar nas de reconhecimento da equivalência. Assim, apesar de ser importante, não se configura como um dos maiores entraves para a adesão dos Municípios ao SISBI-POA, ao menos na amostra estudada. Porém, isso não quer dizer que não exista falta de recursos humanos nos Serviços de Inspeção de outros Municípios do Rio Grande do Sul, principalmente naqueles que não solicitaram a auditoria. É importante perceber que aqueles que fazem parte da amostra estudada são os que julgavam estar aptos a aderirem ao Sistema e, por isso, já tinham adequado, ao menos em parte, o seu quadro de pessoal.

A pesquisa realizada pela CNM (ROCHA; 2018) o item “carência de recursos humanos no Município” despontou como o segundo maior problema relatado pelos gestores para a adesão ao Sistema e, como quinto maior, quando o questionamento

foi relativo às dificuldades para o exercício do serviço. Na mesma pesquisa a Confederação faz várias considerações acerca do tema recursos humanos nos Serviços de Inspeção Municipais, o principal é que 19% dos Municípios são obrigados a apoiar os Serviços de Inspeção Estadual disponibilizando pessoal. Segundo a entidade, em 2017, havia cerca de 425 servidores cedidos aos Estados, sendo 245 Médicos Veterinários. Nos Estados da região Sul, essa situação é mais recorrente com destaque para Santa Catarina, com 91 servidores.

Ainda sobre o mesmo tema, em 2014 e em 2015, a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) formalizou junto ao Ministério da Agricultura, o pedido de contratação de Médicos Veterinários e de auxiliares de inspeção para atuarem junto ao Serviço de Inspeção Federal, a fim de que pudessem ser liberados os 78 servidores cedidos por 63 Municípios àquele órgão (FAMURS; 2014; 2015). Em razão dos concursos realizados, em 2017, pelo Ministério da Agricultura para a contratação de 300 AFFAs Médicos Veterinários¹⁹ e para a contratação de 300 Médicos Veterinários temporários²⁰ para atuarem nos Serviços de Inspeção Federal, o número de servidores municipais cedidos por Municípios foi bastante reduzido, porém ainda existem. Atualmente o Serviço de Inspeção Estadual do Rio Grande do Sul ainda conta com 44 Médicos Veterinários cedidos pelos Municípios para as atividades de inspeção.

Nesse cenário, apesar do item quadro de pessoal não ter ocupado uma posição de destaque entre os requisitos com o maior percentual de não conformidades na amostra estudada, é um dos entraves para a adesão. Sem dúvida a cedência de servidores municipais para outros órgãos é um fator que impacta nas atividades e onera os Serviços de Inspeção Municipais no Rio Grande do Sul. Pode-se dizer que este é um fator que, nos últimos anos, prejudicou a adesão dos Municípios gaúchos ao SISBI-POA.

¹⁹ Fonte: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/servidores/concursos-e-selecoes/pagina-sobre-informacoes-classificadas>. Acesso em 24 nov. 2019.

²⁰ Fonte: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/servidores/concursos-e-selecoes/processo-seletivo-contratacao-temporaria-de-medicos-veterinarios>. Acesso em 24 nov. 2019.

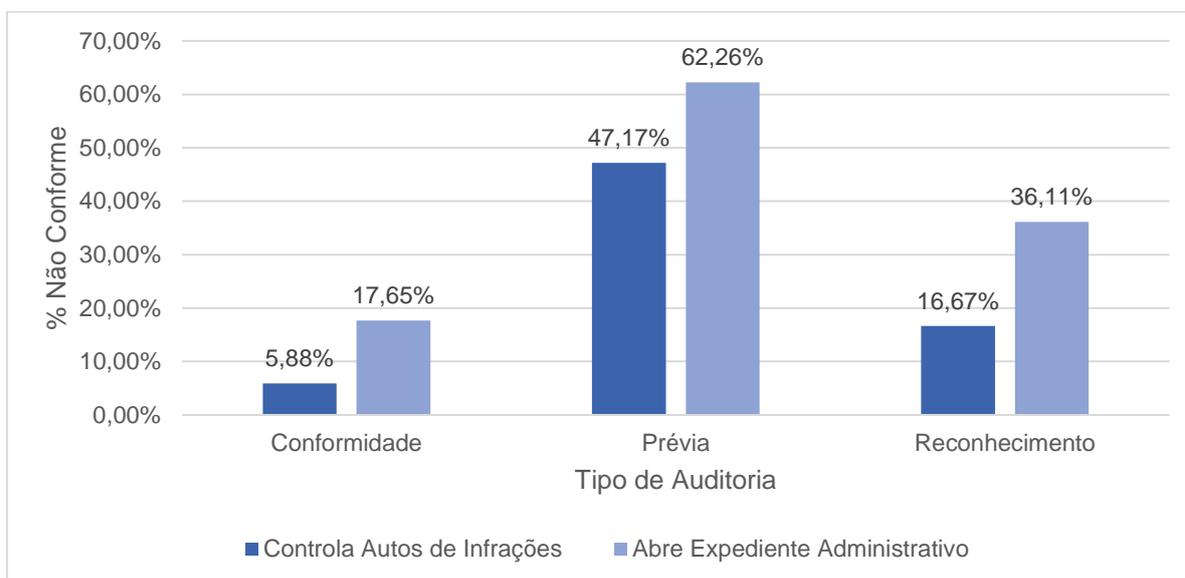
4.4.11 Tratamento dos autos de infração emitidos

O descumprimento às disposições legais e às normas complementares deve ser apurado em processo administrativo devidamente instruído. Assim, o Art. 23 da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011) estabelece que os serviços de inspeção para serem considerados equivalentes devem dispor de controles dos autos de infração emitidos, mantendo uma ficha com registro do histórico de todas as penalidades aplicadas aos estabelecimentos mantidos sob sua fiscalização. Além disso, após emitido o auto é necessário que seja aberto um processo administrativo para que as atividades de instrução sejam registradas com o intuito de averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

Dessa forma, durante as auditorias se avalia se o Serviço de Inspeção possui controle da emissão dos autos de infração e se abre um processo administrativo para realizar a devida instrução aplicando de forma correta as determinações legais. Analisa-se não somente se os processos administrativos são abertos e concluídos, mas também se sua instrução respeita os ritos e normas legais.

Neste aspecto se observou que em 47,17% das auditorias prévias realizadas foram encontradas não conformidades nos controles dos autos de infração aplicados, sendo que 62,26% apresentavam problemas relacionados à abertura de expediente administrativo. Nas auditorias de reconhecimento de equivalência esses índices ficaram em 16,67% e 36,11%, respectivamente. Na verificação da conformidade da equivalência dos serviços, em apenas uma (5,88%), das 17 auditorias realizadas, o controle dos autos de infração não estava conforme, e 3 (17,65%) apresentavam problemas com a abertura do processo administrativo. Os dados citados são exibidos no Gráfico 19.

Gráfico 19 - Percentual de não conformidades relativas ao controle dos autos de infração emitidos e abertura de expediente administrativo encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



É importante lembrar que o requisito de abertura de expediente administrativo para os autos de infração emitidos ficou com o terceiro maior percentual de não conformidades nas auditorias de reconhecimento da equivalência, sendo assim um dos pontos críticos para a adesão ao SISBI-POA. Analisando-se todas as auditorias realizadas este é o item com o quinto maior percentual de apontamentos (46,23%). Note-se que das 106 auditorias realizadas este item não foi analisado em 23 (21,70%) pelo fato que o serviço ainda não havia emitido nenhum auto de infração.

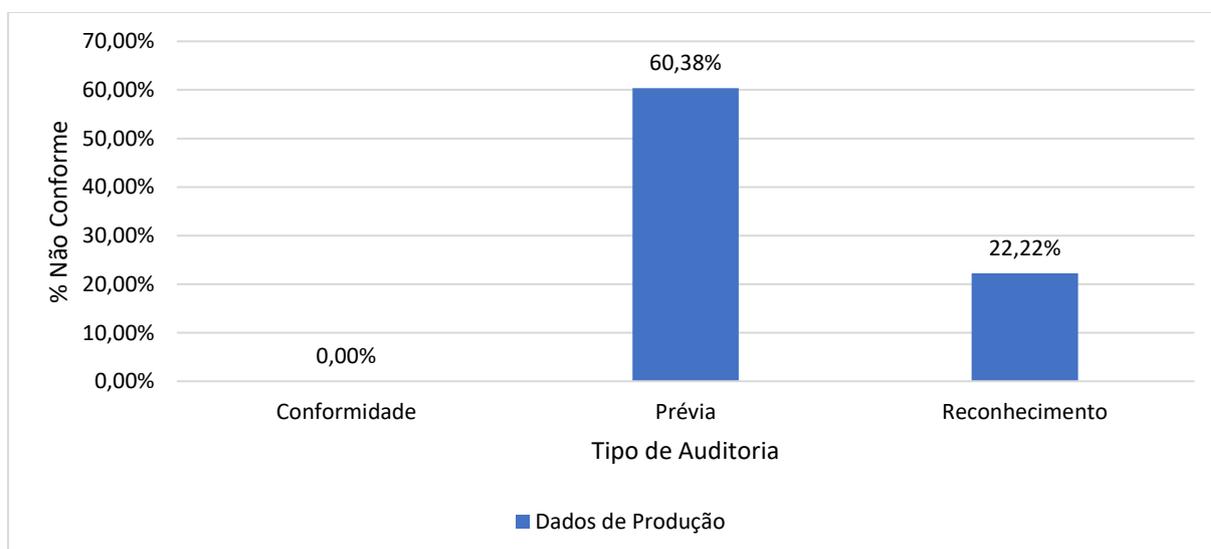
É importante ressaltar também, que devido ao fato de existir um alto percentual de não conformidades no controle de formulação dos produtos e nas medidas fiscais adotadas frente a resultados laboratoriais não conformes, talvez o número de autos de infrações emitidos pelos serviços seja menor do que deveria ser. De qualquer forma, não adianta o serviço identificar o problema, emitir um auto de infração se esse não é analisado e julgado, através do devido processo legal, e a penalidade, se cabível, não é aplicada.

4.4.12 Dados de produção dos estabelecimentos

De acordo com o inciso IV do Art. 9º da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASI; 2011) para os serviços de inspeção serem considerados equivalentes precisam possuir sistemas de informação relativos ao cadastro dos estabelecimentos, rótulos e projetos aprovados e os dados de produção das empresas. O Art. 26 da mesma norma determina que esses devem dispor de mapas nosográficos de abate e de dados de produção de cada estabelecimento inspecionado, tais sistemas devem ser continuamente alimentados e atualizados. Deve-se notar que o banco de dados não precisa ser informatizado, o importante é que contenha todas as informações necessárias, atualizadas, facilmente acessíveis e organizadas de acordo com as peculiaridades do Serviço.

Durante as auditorias prévias se verificou que 60,38% dos serviços apresentavam não conformidades relativas à existência de informações sobre a produção dos estabelecimentos inspecionados. Nas auditorias de reconhecimento esse percentual ficou em 22,22% e nas auditorias de conformidade este problema foi sanado. Os dados estão disponíveis no Gráfico 20.

Gráfico 20 - Percentual de não conformidades relativas à existência de banco de dados com informações de produção encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.

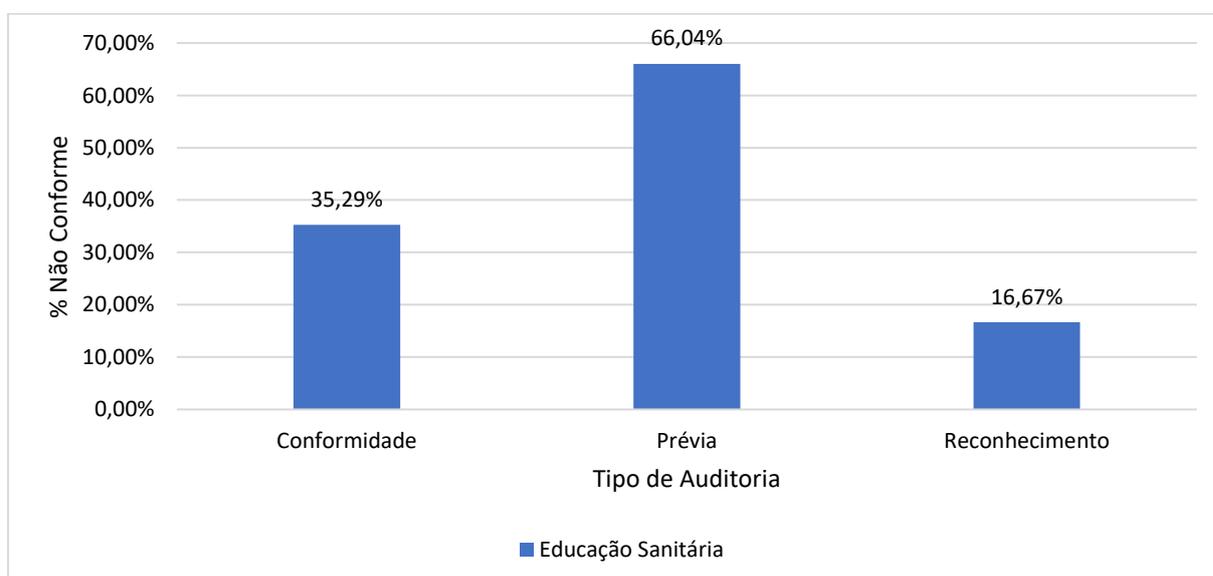


4.4.13 Ações de educação sanitária

As ações de um Serviço de Inspeção devem ir além da sua sede ou dos estabelecimentos inspecionados, por isso, para ser reconhecido como equivalente e aderir ao SISBI-POA, o inciso VII do Art. 133 do Decreto do SUASA (BRASIL; 2006) determina que os serviços realizem ações de educação sanitária. De acordo com o Art. 39 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b) a educação sanitária é uma atividade estratégica e um instrumento de Defesa Agropecuária no SUASA que tem o objetivo de garantir o comprometimento dos integrantes da cadeia produtiva agropecuária e da sociedade em geral, no cumprimento dos objetivos daquele Regulamento. Entende-se como educação sanitária em Defesa Agropecuária o processo ativo e contínuo de utilização de meios, métodos e técnicas capazes de educar e desenvolver consciência crítica no público-alvo.

Nas auditorias prévias pode ser observado que 66,04% dos serviços não estavam conforme em relação às ações de educação sanitária, já nas auditorias de reconhecimento de equivalência este indicador foi reduzido para 16,67%. No entanto, nas auditorias de conformidade o percentual de não conformidade relacionado a essa ação subiu para 35,29%, como pode ser visto no Gráfico 21.

Gráfico 21 - Percentual de não conformidades relativas às ações de educação sanitária encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



Sobre a piora relacionada às não conformidades nas atividades de educação sanitária, entre as auditorias de equivalência e conformidade, talvez seja explicada pela acomodação dos gestores após o atingimento do objetivo de adesão ao Sistema. Porém, na medida em que o Serviço de Inspeção se organiza e adere ao Sistema, permite a ampliação do mercado potencial dos estabelecimentos. Assim, mais estabelecimentos se interessam em fazer parte do Sistema e os que são incluídos, acabam ampliando sua produção. Isso pode acarretar um maior número de horas de abate e, conseqüentemente, um aumento das atividades dos médicos veterinários. Também, em razão das atividades de combate à clandestinidade, outros acabam se formalizando, exigindo uma maior atuação do Serviço.

Neste contexto, observa-se um aumento da demanda de atividades a serem executadas pelo Serviço de Inspeção após a adesão que, juntamente com o tamanho da equipe de trabalho, obrigam os gestores a priorizem e execução das atividades consideradas mais essenciais à inspeção do que à Educação Sanitária.

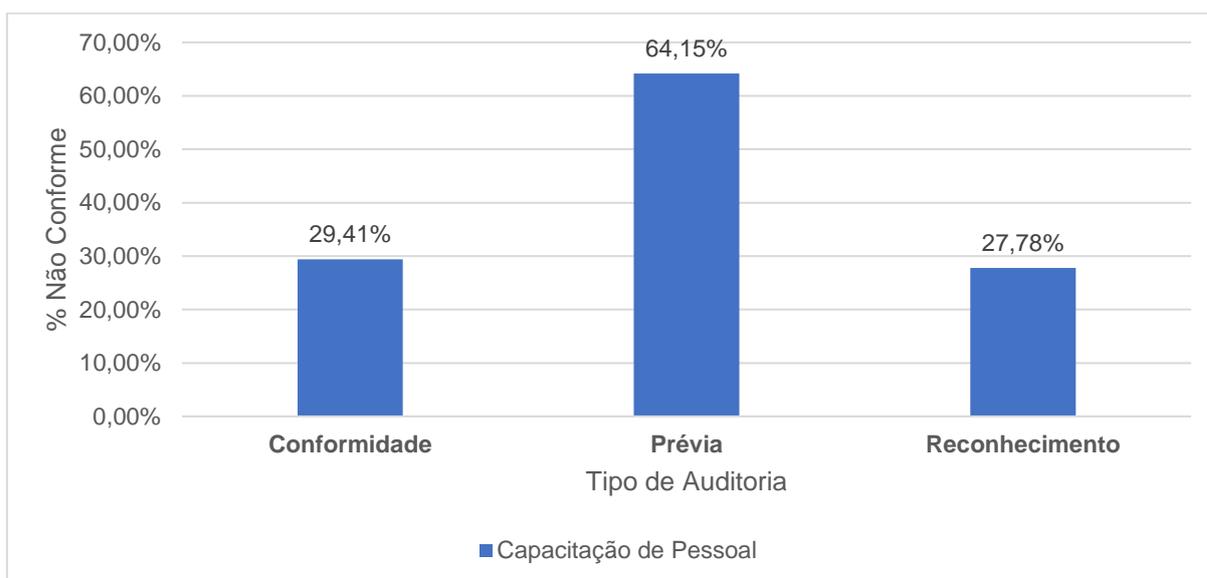
Deve-se notar esse tipo de atividade pode ser executada em conjunto com outros órgãos municipais, como a vigilância sanitária, ou ainda com a Secretaria da Agricultura, que também promove ações dessa natureza. O trabalho também pode ser realizado através da cooperação com os programas de extensão das Faculdades de Medicina Veterinária, que somam mais de 20 unidades no Rio Grande do Sul.

4.4.14 Capacitação do pessoal

O Art. 9º da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011) estabelece que para aderirem ao SISBI-POA é necessário que o serviço possua uma equipe com médicos veterinários oficiais e auxiliares de inspeção capacitados. No plano de trabalho de inspeção e fiscalização, que deve ser encaminhado previamente à auditoria, o serviço deve informar sobre o programa de treinamento do pessoal técnico, demonstrando a periodicidade, carga horária e o conteúdo programático tratado.

Neste contexto, nas auditorias prévias estudadas foram verificadas não conformidades relacionadas à capacitação da equipe em 64,15% (34) das 53 ações realizadas. Nas 36 auditorias de reconhecimento da equivalência esse índice baixou para 27,78% (10). Porém, o que mais chama a atenção é que nas auditorias de conformidade a capacitação de pessoal foi considerada não conforme em 29,41% (5) das 17 auditorias efetivadas. Os dados relativos à capacitação da equipe podem ser visualizados no Gráfico 22.

Gráfico 22 - Percentual de não conformidades relativas à capacitação do pessoal que compõe a equipe de trabalho encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



É importante lembrar que o requisito “capacitação da equipe” ficou com o quinto maior percentual de não conformidades nas auditorias de reconhecimento analisadas. Pode-se elencar algumas razões para esse resultado, assim como para a pequena piora observada entre as auditorias de equivalência e de conformidade. A primeira pode ser em razão da acomodação dos gestores após o atingimento do objetivo, que é adesão ao Sistema.

Outro fator que pode ser elencado é a limitação do tamanho das equipes aliado ao fato que as atividades de inspeção são contínuas e, nos estabelecimentos que realizam abate de animais a presença do médico veterinário deve ser constante antes e durante esse procedimento. Dessa forma, muitas vezes é difícil remover um Médico Veterinário de suas funções de rotina para que possa realizar a capacitação. Outro ponto que pode impactar nesse caso é a pouca disponibilidade de cursos específicos na área de inspeção, além dos custos envolvidos, pois afora o valor do curso, ainda existem as despesas de deslocamento do pessoal ou de contratação de especialistas, caso o curso seja realizado no próprio Município.

Deve-se notar também, que a falta de capacitação dos servidores acaba impactando em outros requisitos importantes para a adesão aos SISBI-POA. Neste quesito pode-se citar a falta de ação fiscal de servidores frente a resultados laboratoriais não conformes, as quais muitas vezes ocorrem por desconhecimento da adequada leitura das análises. O mesmo ocorre em relação ao controle da formulação dos produtos, em razão de que este é um tema complexo que envolve a necessidade do conhecimento de várias legislações.

É interessante notar que a carência de recursos humanos no setor e a falta de capacitação dos técnicos foram elencadas como umas das principais dificuldades enfrentadas pelos Municípios tanto para o exercício das atividades de inspeção, como para a não implementação do serviço, de acordo com a pesquisa realizada pela CMN, em 2017 (ROCHA, 2018). Muitos gestores também apontaram que a falta de recursos financeiros nos Municípios impacta na capacitação dos técnicos.

Esta constatação, feita junto aos Municípios brasileiros, está em consonância com o que coloca Bergue (2019), na medida em que defende que as pessoas são um elemento de destaque nos processos do serviço público, pois sem elas os resultados não acontecem. Assim, para que os servidores adquiram as competências necessárias para efetivar seu trabalho é necessário capacitação.

Como foi visto, para Meneses *et al.* (2010) as ações de capacitação podem se dar a partir de treinamentos, desenvolvimento e educação. Para os autores as ações de treinamento são direcionadas para as atividades correntes na organização, visando promover a melhoria contínua nos processos. Considerando que esses treinamentos possuem uma orientação predominantemente operacional, servindo principalmente

para habilitar os Médicos Veterinários na realização de atividades de inspeção, ou ainda para modificar a forma de sua execução, existe uma alternativa simples e de baixo custo para sua realização. Considerando o grande número de estabelecimentos que contam com o Serviço de Inspeção Federal no Rio Grande do Sul, é possível a realização de treinamentos dos Médicos Veterinários dos Serviços Municipais nesses locais. Se um dos objetivos do SISBI-POA é obter a equivalência com o serviço do Ministério da Agricultura, esta é uma das melhores formas de verificar no local como o trabalho é realizado.

Por outro lado, talvez as Faculdades de Veterinária de todo o país devessem reavaliar sua grade curricular no sentido de reforçar o ensino da inspeção de produtos de origem animal e dos aspectos da gestão pública ligados a essa atividade, a fim de formar profissionais com o conhecimento necessário.

A utilização sistemática do saber técnico é uma característica burocrática intrínseca e deve orientar todas as organizações, não sendo diferente nos serviços de inspeção. Como se pode perceber, esses serviços, assim como outros serviços públicos, são intensivos em conhecimento, o qual é produzido e mobilizado pelas pessoas que, através de seu trabalho, transformam seu conhecimento em ação e em resultados para a sociedade (BERGUE, 2019). Por esse motivo, a capacitação dos servidores é, e sempre será, um dos pontos que devem ser priorizados pelos gestores municipais para terem um Serviço de Inspeção eficiente e equivalente e assim, poder aderir ao SISBI-POA.

4.4.15 Disponibilidade de laboratórios

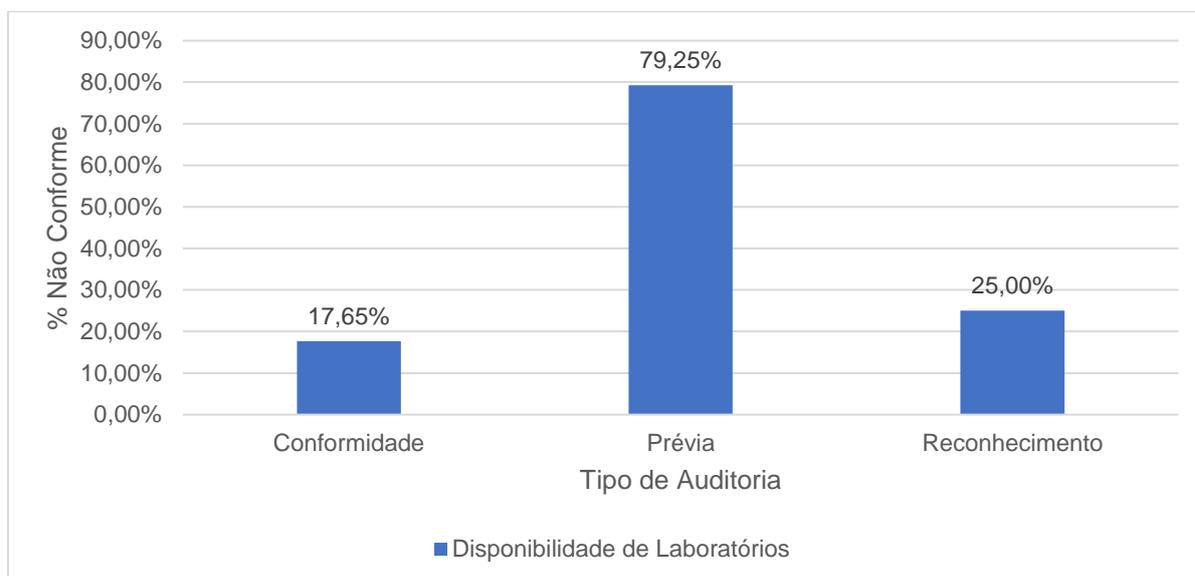
Os Serviços de Inspeção podem realizar as análises na água utilizada pelas empresas, nas matérias primas e nos produtos, entre outros. Esses também podem estabelecer que os estabelecimentos realizem análises para seu controle. Neste contexto. Por outro lado, o inciso V do Art. 12 da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011) determina que os Serviços de Inspeção, para serem considerados equivalentes,

precisam cumprir requisitos relacionados às ações de prevenção e combate à fraude econômica. Desta forma, durante as auditorias é avaliada a existência de controles relativos à qualidade e à composição das matérias-primas e dos produtos. No entanto, não há como fazer o monitoramento dos produtos e do controle de fraudes se não houver laboratórios disponíveis para a realização das análises.

Assim, o inciso IV do Art. 133 do Decreto do SUASA (BRASIL; 2006) determina que, para aderirem ao SISBI-POA, os Serviços devem assegurar a existência ou acesso a laboratórios oficiais ou credenciados, com capacidade adequada para realização de testes, com pessoal qualificado e experiente, em número suficiente, de forma a realizar os controles oficiais com eficiência e eficácia. Isso, para que sejam cumpridos os requisitos relacionados à inocuidade dos produtos de origem animal inspecionados pelo serviço, assim como para o combate à fraude.

Nas auditorias prévias analisadas se verificou que 79,25% dos serviços não dispunham de laboratório para realizar as análises fiscais necessárias. Já nas auditorias de reconhecimento este percentual baixou para 25,00% e para 17,65% nas auditorias de conformidade. Os dados estão disponíveis no Gráfico 23.

Gráfico 23 - Percentual de não conformidades relativas à disponibilidade de laboratórios encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



Conforme foi observado a disponibilidade de laboratórios pelo Serviço de Inspeção é fundamental para a efetivação de vários controles. Esse requisito apresentou o maior percentual de não conformidades durante as auditorias prévias, porém passou a ocupar a sexta posição nas auditorias de reconhecimento e de conformidade.

A coleta de amostras e o encaminhamento aos laboratórios, representa um custo não somente relacionado a análise propriamente dita, mas também em relação a logística adequada para o encaminhamento das amostras, que em sua maioria, são percíveis. Deve-se ressaltar, no entanto, que o custo é pago pelos estabelecimentos e não pelo Serviço. Devido ao grande número de estabelecimentos produtores de produtos de origem animal no estado do Rio Grande do Sul com inspeção federal e estadual, a rede de laboratórios que possuem credenciamento junto ao Ministério da Agricultura e que tem implantada a ISO 17.025, que é uma norma de padronização de ensaios e calibragem laboratoriais exigida pelo órgão, é bastante desenvolvida.

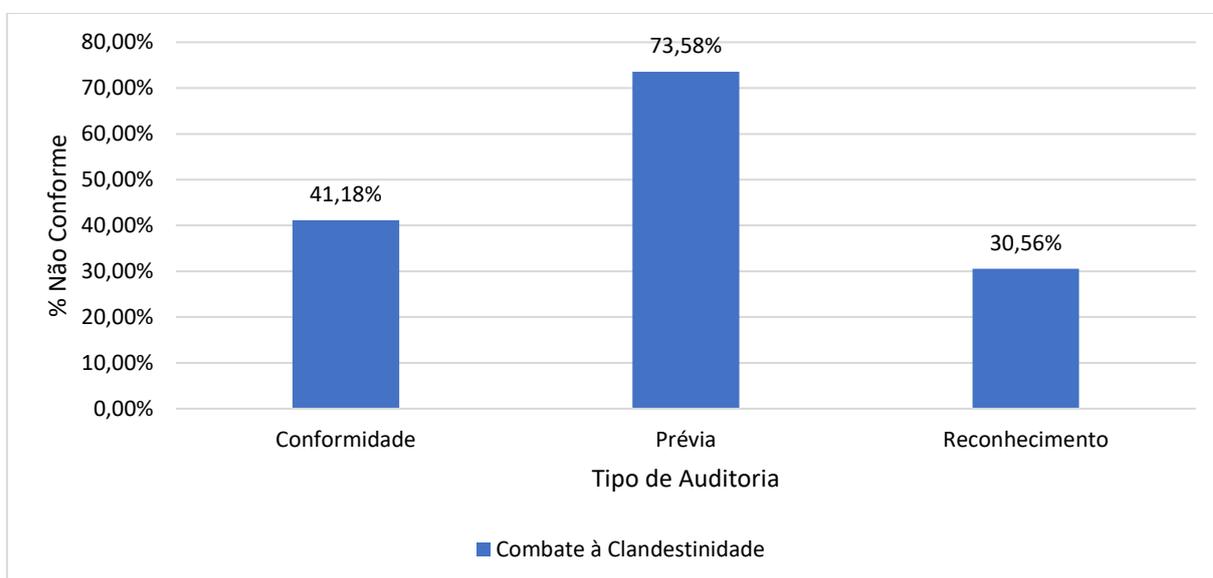
De acordo com pesquisa nacional realizada pela CMN, em 2017, as análises laboratoriais em produtos são realizadas por empresas terceirizadas contratadas em 32% dos Municípios e em parceria com laboratórios de universidades, centros de pesquisas e outros em 24%. Assim, esse é um requisito que, apesar de representar um ônus a mais para as empresas registradas, tem como ser atendido pelos Serviços de Inspeção Municipal gaúchos.

4.4.16 Ações de combate à clandestinidade

O inciso VIII do Art. 133 do Decreto do SUASA (BRASIL; 2006) estabelece que nenhum estabelecimento industrial ou entreposto poderá funcionar no País sem que esteja previamente registrado no órgão competente para a fiscalização da sua atividade. Dessa forma, o inciso IX do mesmo artigo determina que os entes que aderirem ao SISBI-POA devem realizar ações efetivas de combate às atividades clandestinas. Assim, durante as auditorias se deve avaliar se o Serviço possui programa/ações de combate à clandestinidade efetivas.

Nas auditorias prévias foi observado que a grande maioria dos serviços, ou seja, 73,58% não estavam conformes em relação às ações de combate à clandestinidade. Nas auditorias de reconhecimento de equivalência este indicador baixou para 30,56%, porém voltou a subir para 41,18% nas auditorias de conformidade. Os dados estão representados no Gráfico 24.

Gráfico 24 - Percentual de não conformidades relativas às ações de combate à clandestinidade encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



Como foi visto, do mesmo modo que as ações de educação sanitária, as ações de combate à clandestinidade apresentaram um aumento do percentual de não conformidades, de 30,56% para 41,18%, na comparação entre as auditorias de equivalência e de conformidade. É importante lembrar que o requisito combate a clandestinidade ficou com o quarto maior percentual de não conformidades nas auditorias prévias e de reconhecimento e com o primeiro nas de conformidade. Analisando-se todas as auditorias realizadas este é o item com a segundo maior percentual de apontamentos (53,77%).

Deve-se notar, que o combate ao comércio clandestino de produtos de origem animal, exige uma atitude coerciva dos agentes, o que muitas vezes é considerada antipática frente aos olhos de alguns segmentos da população e, principalmente dos políticos locais. Além disso, não pode ser executada apenas pela equipe do Serviço de Inspeção, pois exige, no mínimo, a presença de força policial, em razão da periculosidade envolvida. Conforme relatou o Médico Veterinário Zilmar Moussalle em sua entrevista, sobre o combate a clandestinidade durante a federalização da inspeção na década de 70 (MOUSSALLE; 2019), muitos questionam com razão se essa atividade deve ser realizada por Médicos Veterinários da área de inspeção. É importante frisar que esses profissionais não possuem um treinamento adequado para essa atividade, uma vez que tais ações requerem treinamentos que somente os agentes de segurança dispõem.

O combate ao comércio de produtos clandestinos também foi apontado, na pesquisa da CNM, como a segunda maior dificuldades enfrentadas pelos Municípios para o exercício das atividades de inspeção (ROCHA, 2018). Apesar dos produtos clandestinos competirem economicamente com os produtos inspecionados, desestimulando os estabelecimentos registrados, a Confederação pondera que os serviços de inspeção devem trabalhar em parceria com a vigilância sanitária, de forma orientativa, e buscando parceiros para sensibilizar os estabelecimentos sobre a importância da inspeção.

Por outro lado, a falta de ações concretas contra a clandestinidade acaba aumentando um outro grande problema, o crime do abigeato que envolve furto de animais no campo. Isso em razão de que muitos dos produtos frutos do abigeato podem ser transformados em matérias primas em estabelecimentos produtores não registrados. No Rio Grande do Sul as ocorrências de abigeato registradas pela Polícia Civil chegaram a 10.473, em 2016 (SSP-RS; 2019). Em agosto do mesmo ano foi criada uma Força Tarefa contra os Crimes Rurais e Abigeato²¹, a qual tinha por objetivo combater provisoriamente este tipo de crime. Em 2017, os casos de abigeato registram queda de 25,53%, passando das 10.451 ocorrências registradas em 2016 para 7.783, em 2017. O trabalho deu tão certo que, em 2018, numa ação nacional pioneira, a Polícia Civil do Rio Grande do Sul criou delegacias especiais para atender a demanda

²¹ Fonte: <https://www.pc.rs.gov.br/delegacia-de-policia-especializada-na-repressao-aos-crimes-rurais-e-de-abigeato-e-pioneira-nas-policias-civis-do-pais>. Acesso em: 23 nov. 2019.

de crimes rurais, as chamadas: Delegacias de Polícia Especializadas na Repressão aos Crimes Rurais e de Abigeato (DECRA). Assim, em 2018, as ocorrências de abigeato foram reduzidas para 6.202 e, de janeiro a outubro de 2019, baixaram para 4.476.

Outra iniciativa que, nos últimos anos, tem gerado frutos positivos ao Rio Grande do Sul foi a criação de um programa que propicia a ação conjunta de vários órgãos. Em 2014, foi criado o Programa Segurança Alimentar RS (MPE-RS, 2014) a partir do trabalho de um grupo formado por membros do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPE-RS), Procon RS, Ministério da Agricultura, Secretarias da Agricultura e da Saúde do Rio Grande do Sul, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio Grande do Sul e Fórum Interamericano de Defesa do Consumidor. A ideia foi otimizar a atuação dos órgãos responsáveis na fiscalização dos alimentos comercializados no território gaúcho, adotando as providências necessárias para retirar de circulação aqueles considerados impróprios, autuando e processando os responsáveis por irregularidades. Também se pretendia alertar os consumidores sobre sua responsabilidade ao escolher os alimentos a serem consumidos.

Como parte do programa foi instituído o Projeto de Municipalização dos Serviços de Inspeção com o objetivo de instituir os Serviços de Inspeção em todos os 497 municípios do Rio Grande do Sul e instigá-los a aderirem ao SISBI-POA e ao SUSAF-RS. Assim, foram realizados seminários e elaboradas cartilhas visando capacitar tanto os membros do MPE-RS, como os servidores e gestores municipais, conscientizando sobre as responsabilidades administrativas, cíveis e criminais na produção, distribuição e comercialização de alimentos, suas implicações sócio econômicas e os riscos à saúde pública.

Nesse contexto, também foi criada a Força Tarefa do Programa Segurança Alimentar²² que, desde 2016, vem realizando dezenas de operações em muitos Municípios gaúchos. As operações são coordenadas pelo Grupo de Atuação especial de Combate ao Crime Organizado do MPE-RS (GAECO - Segurança Alimentar) e, em geral, também participam as promotorias de Justiça, representantes da Vigilância Sanitária Estadual e Municipal, da Secretaria da Agricultura, dos Serviços de Inspeção

²² Fonte: https://www.facebook.com/pg/segurancaalimentarrs/posts/?ref=page_internal. Acesso em: 23 nov. 2019.

Municipais e a Delegacia de Polícia de Proteção aos Direitos do Consumidor, Saúde e da Propriedade Intelectual, Imaterial e Afins (DECON) do Estado.

Outro fator facilitador do trabalho dos Serviços de Inspeção Municipal gaúchos em relação aos estabelecimentos clandestinos, são as ações desenvolvidas através do Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), que será visto em detalhes mais adiante. Nesse programa, coordenado pela Secretaria da Agricultura e executado pela EMATER-RS, as agroindústrias familiares são auxiliadas a se registrarem junto ao Serviço de Inspeção

Como pode-se perceber o comércio de produtos de origem animal clandestinos é um problema complexo e perigoso, por isso, o seu combate requer várias ações complexas que não podem ficar restritas unicamente ao Serviço de Inspeção Municipal. No entanto, apesar das dificuldades enfrentadas pelos Municípios, no Rio Grande do Sul existem muitas iniciativas que com certeza podem ajudar os Serviços Municipais a cumprir esse requisito. Assim, faz-se necessário buscar as parcerias para realizar essas ações juntamente com outros órgãos.

4.4.17 Controle da formulação de produtos

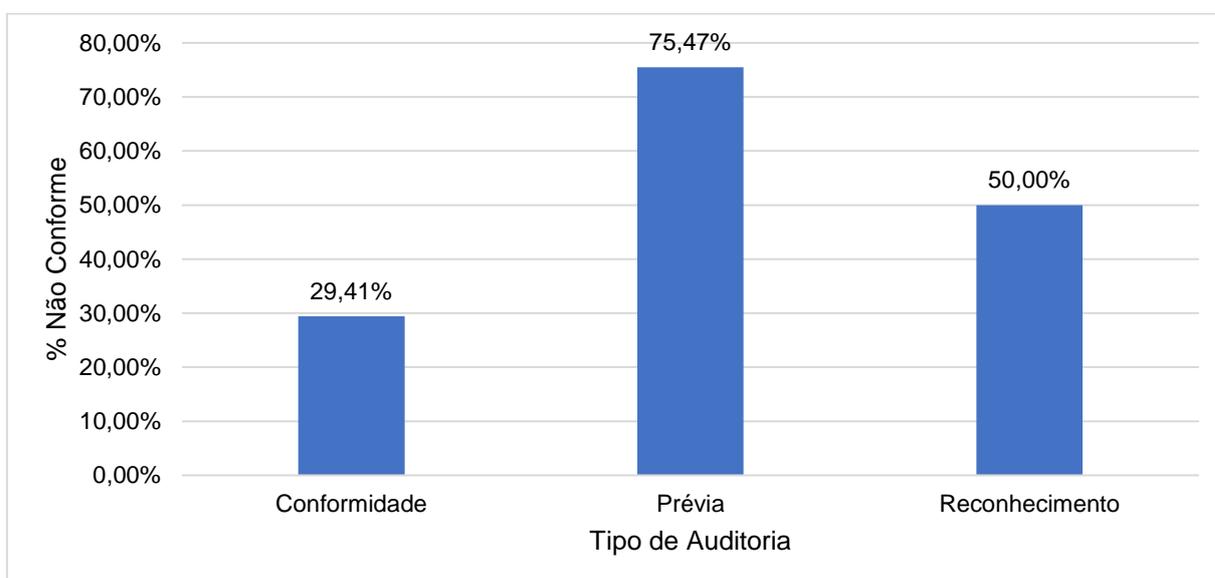
O controle da formulação de produtos de origem animal, na verdade, envolve várias ações, dentre elas pode-se citar: o registro do produto, a análise da fórmula e do processo de produção e a rotulagem do produto.

Nesse contexto, o Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade (RTIQ) é um ato normativo editado pelo Ministério da Agricultura que tem o objetivo de fixar a identidade e as características mínimas de qualidade que os produtos de origem animal devem atender. Esse contempla a definição dos produtos, sua tecnologia de obtenção, os ingredientes autorizados, e, no que couber, os parâmetros microbiológicos, físico-químicos, os requisitos de rotulagem e outros julgados necessários. Assim, os produtos de origem animal devem atender aos parâmetros e aos limites microbiológicos, físico-químicos, de resíduos de produtos de uso veterinário, contaminantes e

outros estabelecidos no RTIQ ou em normas complementares. A rotulagem dos produtos também deve seguir a denominação de venda do respectivo regulamento. Deste modo, é fundamental que um Serviço de Inspeção controle a formulação dos produtos no que tange ao atendimento ao RTIQ e demais normas.

Nas auditorias prévias se observou que 75,47% dos Serviços apresentavam não conformidades relativas à formulação dos produtos produzidos pelos estabelecimentos registrados. Nas auditorias de reconhecimento da equivalência esse valor baixou para 50,00%, porém ainda continuou alto. Mesmo depois da adesão ao sistema, as auditorias mostraram que 29,41% dos serviços ainda apresentavam problemas relacionados a esse requisito. Os dados estão apresentados no Gráfico 25.

Gráfico 25 - Percentual de não conformidades relativas ao controle da formulação de produtos encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



Como foi visto, o controle da formulação dos produtos ficou em segundo lugar entre os requisitos que mais apresentaram não conformidades nas auditorias prévias, em primeiro nas auditorias de reconhecimento e em terceiro nas de conformidade. Analisando-se todas as auditorias realizadas este é o item com a maior percentual de

apontamentos (59,43%). Considerando a importância do controle da formulação de produtos para a efetividade das ações realizadas pelos Serviços de Inspeção Municipais e as dificuldades encontradas para sua adequada execução, pode-se dizer que esse é o requisito que representa o principal gargalo para a adesão dos Municípios gaúchos ao SISISBI-POA.

Deste modo, faz-se necessário verificar um pouco mais a fundo os entraves apontados nas auditorias acerca do controle da formulação dos produtos. Assim, a extração de algumas observações feitas pelos próprios auditores, podem trazer luz a esse tema. A seguir são apresentadas algumas transcrições extraídas dos relatórios analisados:

Nos memoriais descritivos existe a descrição da composição, porém não há controle da formulação quanto aos limites críticos previstos nas legislações específicas.

A análise dos rótulos não condiz com o observado na indústria (produtos com rótulos aprovados como resfriados no estabelecimento estão armazenados como produtos congelados. Aprovação de produto com processo de fabricação divergente do que determina o RTIQ definido pelo Ministério (queijo prato).

Não faz análise dos memoriais, dos processos de fabricação e da formulação. Não tem conhecimento das fichas técnicas dos aditivos utilizados.”

Não observa o que fixam os RTIQs (exemplo: salame italiano tipo copa) e a legislação vigente referente à composição dos produtos.

As rotulagens atualmente utilizadas pelos estabelecimentos fiscalizados não atendem as normas regularmente vigentes.

Os memoriais descritivos são deficientes e não refletem o processamento atual dos estabelecimentos. Os rótulos não estão adequados às legislações vigentes.

O fluxo de produção descritos nos formulários é extremamente resumido, deficiente de detalhes importantes como o tempo e temperatura de algumas etapas do processo produtivo. O processo de fabricação dos miúdos, do SIM [...], não está descrito, consta apenas “proveniente do processo de abate.

O serviço oficial deverá aprovar os produtos de acordo com os RTIQs específicos, assim como, seguir a legislação vigente referente à rotulagem. Foi identificada a produção de produtos sem registros no SIM.

Como pode-se perceber o requisito relacionado ao controle da formulação é bastante complexo, requer um conhecimento técnico muito específico que inclui a legislação, não somente do Ministério da Agricultura como da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e ainda do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Também exige uma grande organização do Serviço em termos de documentos e informações. Dessa forma, é compreensível que esse seja um requisito de difícil implementação.

O Ministério da Agricultura deverá lançar em breve um sistema eletrônico, denominado e-SISBI²³ que poderá ser utilizado pelos Municípios e Estados de todo o Brasil o qual poderá ajudar os Serviços de Inspeção a, pelo menos, organizar as informações relativas aos produtos registrados.

No entanto, para reduzir as não conformidades ligadas ao controle da formulação de produtos é necessário investir principalmente em capacitação dos técnicos e, vale ressaltar, não somente daqueles ligados ao Serviço de Inspeção, mas principalmente dos responsáveis técnicos pelos estabelecimentos. Assim, é imprescindível que cursos específicos sobre este tema sejam disponibilizados.

4.4.18 Medidas fiscais adotadas em caso de violações

Não basta apenas controlar a formulação dos produtos e verificar se houve desvios nos parâmetros físico-químicos e microbiológicos, é imprescindível que o serviço adote as medidas fiscais cabíveis frente as violações encontradas. Por considerar este requisito um dos mais importantes para a verificação da efetividade do Serviço de Inspeção e pelo fato dele ser impactado por várias outras ações, esse item foi escolhido como o último a ser analisado.

Quando houver evidência ou suspeita de que um produto de origem animal represente risco à saúde pública ou tenha sido alterado, adulterado ou falsificado, o

²³ Fonte: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/sisbi/e-sisbi>. Acesso em: 24 nov. 2019.

Serviço de Inspeção deverá adotar, medidas cautelares, tais como: apreensão do produto; suspensão provisória do processo de fabricação ou de suas etapas; e coleta de amostras para realização de análises laboratoriais. Além dessas medidas podem ser aplicadas várias penalidades aos estabelecimentos.

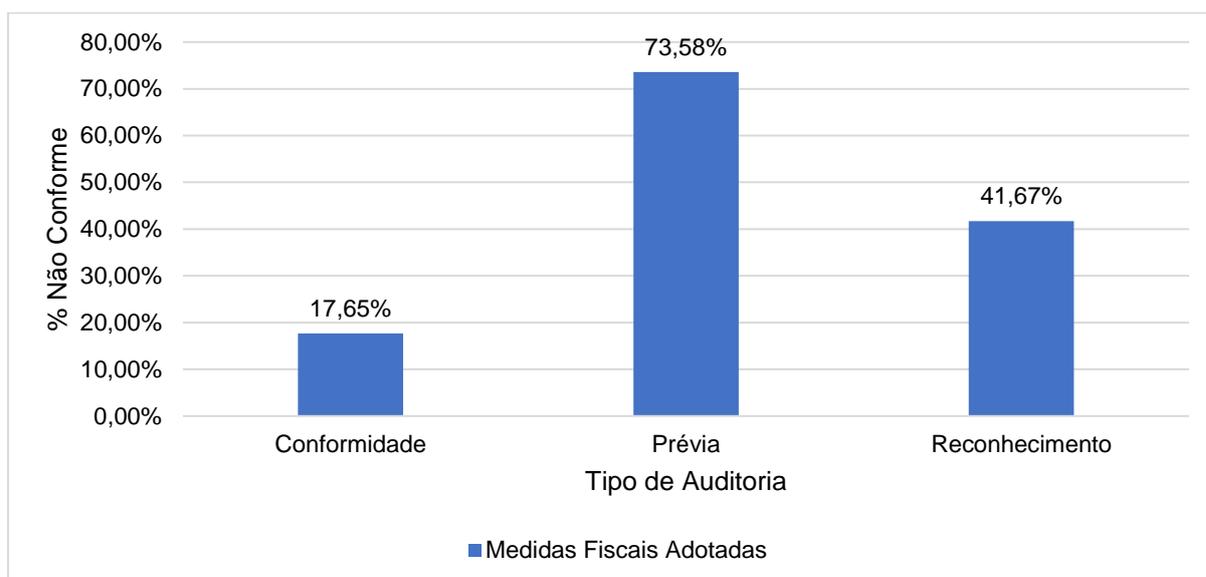
Neste âmbito são passíveis de infrações as matérias-primas e os produtos alterados ou fraudados. São considerados adulterados, entre outros, os produtos que na manipulação ou na elaboração tenham sido empregados matérias-primas ou ingredientes impróprios ou que não atendam ao disposto no RTIQ ou na formulação indicada no registro do produto. Também entram nessa categoria aqueles que tiveram a adição de ingredientes, de aditivos, de coadjuvantes de tecnologia ou de substâncias de qualquer natureza com o objetivo de dissimular ou de ocultar alterações, deficiências de qualidade da matéria-prima, defeitos na elaboração ou de aumentar o volume ou o peso do produto. Estão incluídos também os produtos que na manipulação ou na elaboração tenham sido empregados matérias-primas ou ingredientes impróprios ou que não atendam ao disposto no RTIQ ou na formulação indicada no registro do produto ou que tenham sofrido alterações na data de fabricação, na data ou no prazo de validade (BRASIL; 2017).

São consideradas falsificações, entre outras, quando tenham sido utilizadas denominações diferentes das previstas na legislação, que tenham sido elaborados, fracionados ou reembalados, expostos ou não ao consumo, com a aparência e as características gerais de um outro produto registrado junto ao serviço e que se denominem como este, sem que o seja. Também quando o rótulo do produto contenha dizeres, gravuras ou qualquer expressão que induza o consumidor a erro ou confusão quanto à origem, à natureza ou à qualidade do produto ou lhe atribua qualidade terapêutica ou medicamentosa. Ainda se enquadram nessa categoria os produtos que tenham sido elaborados de espécie diferente da declarada no rótulo ou divergente da indicada no registro do produto (BRASIL; 2017).

Assim, durante as auditorias é necessário que o Serviço evidencie a forma pela qual é feito o registro das ações fiscais adotadas frente aos resultados laboratoriais fora do padrão ou a outras evidências de não conformidade, fraudes ou adulterações. Nesse contexto, verificou-se não conformidades relacionadas às medidas fiscais adotadas pelos serviços em 73,58% das auditorias prévias. Esse índice foi reduzido para

41,67% nas auditorias de reconhecimento e para 17,65% nas de conformidade. Os dados estão expostos no Gráfico 26.

Gráfico 26 - Percentual de não conformidades relativas às medidas fiscais adotadas frente às violações identificadas em produtos que foram encontradas nas auditorias realizadas nos Serviços de Inspeção Municipais, conforme o tipo de auditoria.



O requisito referente às medidas fiscais adotadas pelos Serviços de Inspeção em caso de violações ficou em terceiro lugar entre os requisitos que mais apresentaram não conformidades nas auditorias prévias, em segundo nas auditorias de reconhecimento e em quinto nas de conformidade. Analisando-se todas as auditorias realizadas este item ficou com o terceiro maior percentual de apontamentos (53,77%), junto com o combate à clandestinidade.

Mais uma vez, faz-se necessário verificar um pouco mais a fundo as não conformidades apontadas nas auditorias acerca das medidas fiscais adotadas para detalhar melhor esse tema. A seguir são apresentadas algumas transcrições extraídas dos relatórios analisados:

A legislação não prevê medidas fiscais específicas para os casos de violação dos limites estabelecidos pela legislação vigente. Não existe a exigência de um plano de ação da empresa frente as não conformidades. A desinterdição fica condicionada somente a apresentação de um novo resultado conforme, o que não garante a solução da causa do problema. Algumas análises de linguiça frescal apresentaram resultados para nitrato e nitrito acima do limite permitido e não foi verificada não conformidade nem a tomada a ação fiscal pertinente.

Há um cronograma de análises de água e produtos, apenas nas empresas de laticínios indicadas para o SUSAF, estas são realizadas, porém não são tomadas ações fiscais frente aos desvios.

As medidas fiscais adotadas em caso de análise em desacordo não foram executadas conforme previsto na legislação vigente do SIM (ex. emissão de termo de proibição cautelar ser estar previsto nas medidas adotadas em casos de violação).

Há análises laboratoriais em desacordo com a legislação vigente, sem ações fiscais pertinentes.

As medidas fiscais adotadas não são compatíveis com o proposto no decreto municipal, visto que hoje somente é lavrado auto de infração [...] se a segunda análise estiver em desacordo. O termo de notificação sugere as medidas corretivas para a empresa e a empresa não apresenta o plano de ação.

Não existe regulamentação sobre os procedimentos adotados em caso de análises não conformes. A fiscal informou que é feita uma advertência para a empresa proibindo a comercialização do lote. Não existem registros de destruição do produto nem de aplicação de um programa de recall.

As medidas fiscais adotadas em casos de análises em desacordo não foram executadas conforme previsto na legislação vigente no SIM.

Não houve medida fiscal sobre o laudo de análise em desacordo com a legislação vigente.

Não estão previstas ações fiscais e aplicação de penalidades para os casos de desvios ou de não cumprimento de cronograma. Foram emitidas notificações à empresa sobre a não conformidade das análises e solicitam providencias das empresas e do RT. Já no SIM [...]. as notificações informam a não conformidade e comunicam a obrigação de realizar uma nova análise. Ambas ações fiscais não possuem respaldo na legislação vigente do SIM.

Como foi visto, os problemas são muito variados indo desde a não adoção das medidas fiscais previstas na legislação, passando pela falta de previsão legal para a adoção de medidas, até adoção de medidas não previstas na legislação. É importante ressaltar que, pelo de existirem muitas não conformidades no controle de formulação dos produtos, a percentagem de problemas relacionados às medidas fiscais adotadas possa estar subestimada. Isto em razão de que se não são realizados os controles os

problemas não são identificados, sem a identificação não há de se falar em medidas fiscais.

É importante notar que para a preservação da saúde pública, mais importante do que a aplicação de autos de infração aos estabelecimentos que apresentam produtos fora dos padrões, é a aplicação de medidas cautelares que impeçam que os produtos cheguem até aos consumidores.

4.5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS RELACIONADAS AO SISBI-POA

O Rio Grande do Sul possui uma política estadual que há anos estimula pequenos produtores a implantarem agroindústrias familiares para agregar valor aos produtos e, assim, melhorar a renda e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico municipal e regional. Contudo, como foi visto, os estabelecimentos que trabalham com produtos de origem animal necessitam ser registrados e fiscalizados pelos Serviços de Inspeção, a fim de garantir a segurança dos alimentos. Assim, a Política Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF) tem uma forte interface com a inspeção de produtos de origem animal. Dessa forma, a PEAF merece ser analisada, na medida em que pode ter interferência na adesão dos municípios gaúchos ao SISBI-POA.

Por outro lado, vale lembrar que é competência dos Estados inspecionar os estabelecimentos que realizam o comércio intermunicipal dos produtos, dentro de sua área de jurisdição. Dessa forma, assim como a adesão ao SISBI-POA é um instrumento específico de delegação de competências do Ministério da Agricultura aos entes subnacionais, alguns Estados criaram sistemas semelhantes para delegar competências aos Municípios. É o caso do Rio Grande do Sul, com o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF-RS). Neste contexto, o SUSAF-RS também pode afetar a adesão dos Municípios gaúchos ao SISBI-POA.

4.5.1 A Política Estadual de Agroindústria Familiar

A globalização do sistema agropecuário brasileiro no século XX teve como consequência a alteração do arcabouço macroeconômico, regulatório e institucional, criando um ambiente de mercado que atingiu a participação da agricultura familiar nas cadeias de *commodities*. Diante desse cenário, muitos pequenos produtores rurais se viram impossibilitados de seguir exclusivamente nas cadeias tradicionais, tendo que partir em busca de fontes de rendas complementares as suas atividades.

Por outro lado, a partir do processo de democratização do Brasil, muitas inovações ocorreram com a implementação de políticas diferenciadas que incluíram novos beneficiários, novas formas de intervenção e novas atividades e ocupações, como a agroindustrialização. Neste cenário, em 1998, foi criado o Programa Federal de Agroindustrialização na Agricultura Familiar: o PRONAF-Agroindústria. Até 2002, por várias razões o programa não chegou a ser operacionalizado, tornando-se assim um problema para a maioria dos estados brasileiros (WESZ JUNIOR, 2009, p. 28).

Nesse cenário, o Estado do Rio Grande do Sul, através do Decreto Estadual nº 40.079/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000) criou o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF) tendo como objetivos a implantação de agroindústrias familiares para a agregação de valor à produção, visando melhorar a renda e as condições gerais de vida dos beneficiários, bem como contribuir para a organização e para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento socioeconômico regional e municipal.

Segundo Wesz Junior (2009, p.36), diferentemente de outros programas estaduais criados na mesma época, que tiveram o seu surgimento ligado fundamentalmente a uma opção de governo, o PEAF foi construído a partir do envolvimento e da participação dos movimentos sociais, entidades de representação e Organizações Não Governamentais vinculadas à agricultura familiar. Dessa forma, ao inserir no plano de governo a pauta de reivindicações destes agentes, o programa procurou agregar uma legitimação política, ao mesmo tempo em que usufruiu do acúmulo e da experiência destas organizações neste campo de atuação.

Segundo Souza (2006) as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. No caso do PEAf, o programa acabou se transformando numa política estadual, talvez respaldada pela pressão dos diversos atores envolvidos, conforme explicado por Wesz Junior (2009).

Assim, para garantir a continuidade das ações através dos diferentes governos, em janeiro de 2012, foi publicada a Lei nº13.921/2012 (RIO GRANDE DO SUL; 2012) que instituiu a Política Estadual de Agroindústria Familiar, mais tarde alterada pela Lei Estadual 14.880 (RIO GRANDE DO SUL; 2016). Sua finalidade é, entre outras, a agregação de valor à produção agropecuária, à atividade pesqueira e aquicultura, visando ao desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança alimentar e nutricional da população e o incremento da geração de trabalho e renda. A legislação definiu os conceitos de agroindústria familiar incluindo as de pequeno porte, além da produção artesanal, e delimitou o público a ser atendido. Dentre os 13 objetivos previstos se destacam o fomento à implantação, regularização e o desenvolvimento de agroindústrias familiares no Estado.

A implementação da Política é feita através do Programa Estadual de Agroindústria Familiar, que foi atualizado pelo Decreto nº 49.341/2012 (RIO GRANDE DO SUL; 2012). A mesma norma definiu que o PEAf também atuará em consonância com outras duas políticas estaduais: a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária (COMPRA COLETIVA/RS), criada pela Lei n.º 13.922/2012 (RIO GRANDE DO SUL; 2012) e a Política Estadual de Fomento à Economia da Cooperação, criada pela Lei n.º 13.839/2011 (RIO GRANDE DO SUL; 2011). É importante notar ainda, que estas políticas estaduais estão alinhadas a programas federais, sendo: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pela Lei Federal nº 10.696/2003 (BRASIL; 2003) e alterado pela Lei 12.512/2011 (BRASIL; 2011), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regulamentado pela Lei Federal nº 11.947/2009 (BRASIL; 2009), além do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF).

Atualmente o PEAf é coordenado pela Secretaria Estadual da Agricultura e executado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RS). O público assistido são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária,

indígenas, quilombolas e pescadores profissionais artesanais que tenham agroindústria ou que pretendam implantar unidades de processamento artesanal da produção agropecuária de forma coletiva ou individual. Através do programa os produtores recebem assistência técnica, têm acesso a financiamento para investimento e capital de giro através do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) e do PRONAF, além da possibilidade de comercialização direta ao consumidor final dos produtos agroindustrializados através do talão de produtor, sem necessidade de constituição de um CNPJ. São também realizadas ações de apoio à comercialização em feiras, pontos de venda da agricultura familiar e mercados institucionais. Para embasar todas estas ações os produtores são orientados a proceder a formalização sanitária e ambiental com a obtenção de registros, licenças e alvarás, junto aos órgãos competentes.

Segundo a Secretaria da Agricultura do RS (2017) o PEAFF é composto por duas etapas, sendo a primeira a do cadastramento dos produtores que tem a intenção de iniciar o processo de fabricação de alimentos ou daqueles que já possuem uma agroindústria, formalizada ou não. Assim, o beneficiário recebe um Atestado de Cadastramento, possibilitando que ele receba assistência técnica, acesse linhas de financiamento específicas e participe de cursos de capacitação. Num segundo momento, ocorre a chamada inclusão da agroindústria, quando são apresentados todos os documentos necessários à formalização. Assim, a agroindústria registrada no Serviço de Inspeção pode comercializar os produtos, participar de feiras promovidas pelo Estado e, além disso, utilizar o Selo Sabor Gaúcho²⁴. Esse selo identifica os produtos provenientes de agroindústrias familiares rurais produzidos artesanalmente no Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo Bourscheid (2016) a expansão da agroindústria familiar rural, no Rio Grande do Sul, contrariou a ideia de que estas atividades, conduzidas em geral pequena escala e com pouca mecanização, seriam apenas resquícios de um modelo ultrapassado de desenvolvimento rural, que seria suplantado através da ampliação dos grandes complexos agroindustriais. Para a autora, apesar das dificuldades encontradas, as agroindústrias familiares se expandiram, tornando-se uma importante estratégia de sustento para muitas famílias rurais, possibilitando também a construção

²⁴ Fonte: <https://www.sdr.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/30115126-miv-selo-sabor-ga-cho.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

de novos circuitos de mercado e de dinamização das economias locais, associados à valorização da agrobiodiversidade e do patrimônio sociocultural das comunidades.

Para Wesz Junior (2008) as agroindústrias geram importantes reflexos para o desenvolvimento local, pois elevam a renda familiar, diminuem a vulnerabilidade socioeconômica dos agricultores, diversificam e incrementam as economias locais, valorizam e preservam os hábitos culturais, estimulam a proximidade social (produtor-consumidor), geram emprego e reduzem o êxodo rural, entre outros. Muitos destes fatores também foram descritos por Nascimento (2017), ao analisar agroindústrias familiares na Região do Alto Uruguai. Para a autora, toda a comunidade é afetada de forma positiva pela circulação de valores resultantes da comercialização dos produtos oriundos das agroindústrias. Outro reflexo importante, observado no trabalho, foi a mudança de visão exploratória dos produtores para um foco conservacionista. A alteração da forma de manejo e da preocupação com os recursos naturais, acaba sendo percebida também pelos demais membros do grupo social, culminando em agregação de valor tangíveis e intangíveis.

Damke et al. (2017) analisaram a possível influência da Política Estadual da Agroindústria Familiar no funcionamento e no desenvolvimento de 128 agroindústrias familiares que usam o selo “Sabor Gaúcho”. Os resultados mostraram que o uso do selo e a participação no PEAFF tiveram uma importância significativa no funcionamento e desenvolvimento e até na concepção de alguns empreendimentos, que nasceram a partir dos incentivos desse Programa. Segundo o estudo, mais de 50% dos gestores consideraram o selo Sabor Gaúcho algo importante, acreditando que, através do seu uso, o produto e a até mesmo a agroindústria ganham credibilidade e confiança diante dos consumidores. Os gestores destacaram, porém que os incentivos dos órgãos de fomento e do governo ainda são insuficientes, não sendo possível realizar todos os investimentos que gostariam e que seriam necessários.

Um exemplo prático das ações de fomento à comercialização e do sucesso dos produtos das agroindústrias familiares junto aos consumidores gaúchos, são as vendas realizadas no denominado “Pavilhão da Agricultura Familiar” durante a Expoiner, que ocorre anualmente no município de Esteio - RS. O evento é organizado pela Secretaria da Agricultura do RS em conjunto com o Governo Federal, EMATER e entidades representativas dos agricultores. Segundo a Secretaria da Agricultura, em

2017²⁵, a Feira da Agricultura Familiar na Expointer totalizou R\$ 2,8 milhões de vendas, representando um aumento de 40% sobre a edição de 2016, na edição de 2018²⁶, com o aumento do espaço disponível para os produtores familiares, as vendas cresceram 40,3% em relação a 2017, alcançando a marca de R\$ 4 milhões. Já em 2019²⁷ o segmento vendeu R\$ 4,5 milhões, representando um incremento de 13,51% em relação a 2018. Através dos dados apresentados é possível verificar a busca dos consumidores por produtos com procedência conhecida, bem como a valorização dos alimentos diferenciados, distintos daqueles vendidos nas grandes redes de supermercado. Esta tendência possibilita às agroindústrias familiares a oportunidade de adentrarem em mercados de nichos específicos.

De acordo com Schmidt (2008), o sucesso da implementação de uma política pública, está intimamente relacionado ao entrosamento entre os formuladores e os implementadores através de redes. É justamente isto que se percebe no PEAFF, tanto em relação a sua formulação quanto a sua execução. Considerando que esta política vem sendo implementada há 19 anos no estado, já tendo sofrido algumas modificações demandadas pelos atores envolvidos, pode-se dizer que houve um entendimento apontando as adequações necessárias. Da mesma forma, em relação à execução, observa-se uma sinergia nas ações. Segundo Roldan (2016, p.5), o trabalho conjunto de várias entidades governamentais, tanto federais quanto estaduais e municipais, sindicatos, movimentos sociais, é de fundamental importância a fim de atingir o objetivo de oferecer alimentos seguros à população e viabilizar a agricultura familiar.

Para dar uma ideia da relevância da agroindústria familiar no estado do Rio Grande do Sul, é importante apresentar alguns dados extraídos do último Censo Agropecuário do IBGE, realizado em 2017 (IBGE; 2018). Ao analisar o número de agroindústrias rurais que declararam ter beneficiado ou transformado produtos de origem animal no estado, verifica-se que 147.547 produzem carne suína, 120.572 carne bovina e 121.737 carne de outros animais. Ainda no segmento de carnes, 44.860 elaboram embutidos (linguiças, salsichas etc.) e 3.121 carne tratada (de sol, salgada etc.). Na área de lácteos, 175.150 declararam produzir queijo e requeijão, 11.505 manteiga

²⁵ Fonte: <https://www.sdr.rs.gov.br/inscricoes-para-a-expointer-2018>. Acesso em: 11 nov. 2019.

²⁶ Fonte: <https://www.expointer.rs.gov.br/edicao-deste-ano-termina-com-resultados-de-vendas-acima-do-ano-passado>. Acessado em: 11 nov. 2019.

²⁷ Fonte: <https://www.expointer.rs.gov.br/vendas-na-expointer-crescem-17-37-em-relacao-ao-ano-passado>. Acesso em 11 nov. 2019.

e 2.318 creme de leite. Os dados com o número de estabelecimentos agropecuários que declararam ter processado os itens citados, por estado, estão expressos na Tabela 7.

Tabela 7 - Número de agroindústrias rurais que declararam ao Censo do IBGE de 2017 produzir produtos de origem animal, conforme o tipo de produto, por estado.

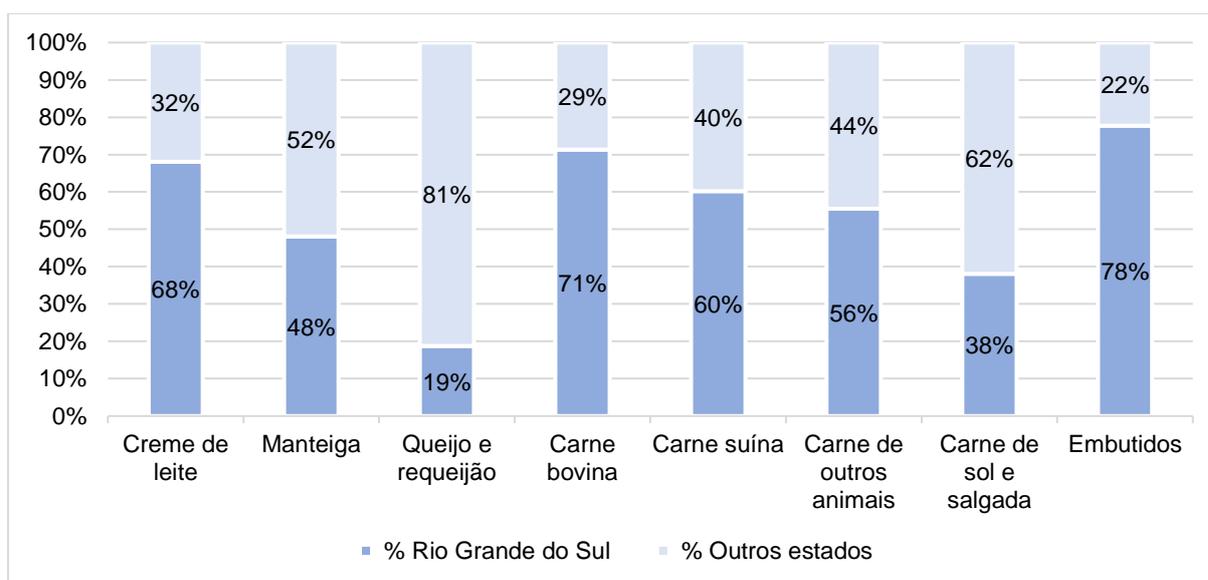
Unidade da Federação	Creme de leite	Manteiga	Queijo e requeijão	Carne bovina	Carne suína	Carne de outros animais	Carne tratada (de sol, salgada)	Embutidos
Rondônia	3	7	976	6	21	18	2	7
Acre	5	8	774	305	439	350	32	-
Amazonas	17	46	1916	69	79	468	305	4
Roraima	1	7	275	467	283	98	84	4
Pará	4	38	4.516	144	94	22	18	5
Amapá	-	2	154	23	57	109	-	-
Tocantins	-	151	3.055	719	1.066	675	101	60
Maranhão	-	9	1.188	818	1241	304	30	2
Piauí	12	415	1.468	703	5.589	7.930	463	23
Ceará	6	238	8.445	386	4.841	3.514	7	2
Rio Grande do Norte	11	172	1.363	59	188	485	2	1
Paraíba	7	190	5.040	130	875	706	12	-
Pernambuco	4	110	4.196	72	245	233	4	2
Alagoas	5	7	240	25	60	36	4	1
Sergipe	1	18	429	94	47	102	7	-
Bahia	35	1.690	9.584	920	4.620	8.965	519	32
Minas Gerais	82	716	41.631	1.824	9.740	5.207	173	673
Espírito Santo	2	121	2.233	38	168	137	1	34
Rio de Janeiro	1	39	2.214	5	55	125	-	8
São Paulo	4	44	5.422	45	114	91	5	29
Paraná	187	314	9.768	5.988	8014	7091	67	1.390
Santa Catarina	333	1.220	15.221	20.503	19.003	15.660	19	7.527
Rio Grande do Sul	1.579	5.533	32.848	85.996	88.863	67.621	1.189	34.889
Mato Grosso do Sul	2	14	4.281	91	84	72	43	10
Mato Grosso	8	267	4.199	839	1.036	1.320	28	141
Goiás	8	125	13.332	298	714	359	6	15
Distrito Federal	1	4	382	5	11	39	-	1
Brasil	2.318	11.505	175.150	120.572	147.547	121.737	3.121	44.860

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário, 2017. Tabela 6618²⁸ - Número de estabelecimentos agropecuários por produtos da agroindústria rural. Adaptado pela autora.

²⁸ Dados disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6618>. Acesso em: 15 nov. 2019.

Analisando-se os números apresentados na Tabela 7, pode-se constatar que 78% dos estabelecimentos que processam embutidos no Brasil ficam no Rio Grande do Sul. O estado também conta com 71% dos estabelecimentos produtores de carne bovina, 60% de carne suína e 56% daqueles que produzem outros tipos de carne. Na área de lácteos, encontram-se no estado 19% dos estabelecimentos que fabricam queijo e requeijão, esse percentual não é mais alto em razão da grande participação do estado de Minas Gerais que possui 24% dos estabelecimentos. No entanto, 68% e 48% das agroindústrias que processam creme de leite e manteiga no país são gaúchas. Esses percentuais podem ser visualizados no Gráfico 27.

Gráfico 27 – Percentual de agroindústrias rurais que declararam produzir produtos agropecuários, no estado do Rio Grande do Sul e nos demais estados, conforme o tipo, de acordo com o Censo do IBGE de 2017.



Fonte: Censo Agropecuário, 2017, IBGE (2018). Elaborado pela autora.

Como foi visto, a agroindústria familiar e de pequeno porte é de fundamental importância econômica e social ao estado do Rio Grande do Sul. Por outro lado, a Política Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF) e o SISBI-POA apresentam uma interface importante, na medida em que as agroindústrias de produtos de origem

animal devem ter o registro no Serviço de Inspeção para poder funcionar. Em geral os pequenos estabelecimentos procuram o Serviço Municipal para se regularizarem, caso contrário são clandestinos. Na medida em que crescem, almejam ampliar o mercado para além dos limites do município, não somente para participarem de feiras, como a Expointer, que servem não somente para incrementar as vendas, mas também como uma grande vitrine aos produtos, mas principalmente para poder abastecer os grandes centros urbanos.

Neste contexto, de acordo com a legislação federal, existem duas possibilidades: registrarem-se no Serviço de Inspeção Estadual para poderem comercializar os produtos em todo o estado; ou pressionarem o Serviço Municipal a aderir ao SISBI-POA para poderem comercializar em todo o território nacional. Porém, no Rio Grande do Sul foi criada uma terceira alternativa, a adesão ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF-RS).

4.5.2 O SUSAF-RS

O Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF) foi instituído, em 2011, pela Lei do Estado do Rio Grande do Sul nº 13.825/2011 (RIO GRANDE DO SUL, 2011b). Em seu Art. 1º é definido que esse é um Sistema dos Serviços de Inspeção Municipais e de fiscalização sanitária, que poderá ser vinculado ao SISBI-POA do SUASA. O Projeto de Lei 66/2011 (RIO GRANDE DO SUL; 2011a) que lhe deu origem, utilizou como justificativa²⁹ o argumento de que o limite geográfico imposto para os Serviços de Inspeção Municipais era incoerente e acabava por desfavorecer as pequenas agroindústrias. Também foi entendido que a aplicação de boas práticas no processamento de alimentos, não seria uma prerrogativa somente dos grandes estabelecimentos. Através de programas de capacitação, essas técnicas também poderiam ser adotadas pelas agroindústrias familiares, a fim de garantir a segurança dos produtos. Desse modo, o Projeto de Lei

²⁹ Fonte: http://proweb.procergs.com.br/temp/PL_66_201111112019135224_jus.pdf?11/11/2019%2013:52:26. Acesso em: 11 nov. 2019.

propôs a instituição do SUASAF com o objetivo de integrar os serviços de inspeção existentes, através de um Sistema Único, a fim de criar as condições de gestão de um padrão de qualidade e de compromissos recíprocos entre os Municípios, com ações do Governo do Estado e do Governo Federal. A ideia era qualificar os Serviços, garantindo a proteção da saúde das pessoas e o desenvolvimento local e regional.

De acordo com a Lei, o SUSAF-RS deve trabalhar com objetivo de garantir a inocuidade, a integridade e a qualidade do produto final. Para tanto, deve orientar a edição de normas técnicas e de instruções em que a avaliação da condição sanitária estará fundamentada em parâmetros técnicos de boas práticas agroindustriais e alimentares, respeitando as especificidades locais e as diferentes escalas de produção. Assim, necessita considerar, inclusive, os aspectos sociais, geográficos, históricos e os valores culturais agregados aos produtos.

Dentre os objetivos propostos para o Sistema estão a integração sistêmica, horizontal e descentralizada dos Serviços de Inspeção Municipais; a produção e a edição de recomendações e instruções técnicas específicas e socialmente adequadas; o estímulo a parcerias com órgãos públicos, privados, com instituições de pesquisa e educacionais, de capacitação, assistência técnica e extensão; a interlocução e o monitoramento dos Serviços de Inspeção Municipais; a concessão de autorização de liberação do comércio intermunicipal e do uso e da gestão do selo de qualidade; além da organização e manutenção de um cadastro das agroindústrias familiares, artesanais e de pequeno porte existentes no Rio Grande do Sul.

A Lei do SUASAF-RS é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 54.189/2018 (RIO GRANDE DO SUL; 2018), que revogou o Decreto Estadual nº 49.340/2012 (RIO GRANDE DO SUL; 2012), o qual vigorou de 2012 a 2018. Atualmente é a Instrução Normativa nº 14/2019 (SEAPDR; 2019) que normatiza a adesão ao SUSAF. Assim, o Decreto do SUSAF determina que suas atividades serão executadas por duas Instâncias Operacionais, sendo a Central, coordenada pelo Departamento de Defesa Agropecuária – DDA da Secretaria da Agricultura do RS, e a Local, exercida pelas Secretarias Municipais de Agricultura ou equivalentes. Também é definida uma terceira Instância denominada de “Consultiva”, representada por um Conselho Gestor formado por vários órgãos e entidades representativas do segmento.

Da mesma forma que o SISBI-POA, a adesão ao SUSAF-RS é voluntária. Para aderir os Municípios devem contar com um Serviço de Inspeção Municipal legalmente instituído, dotado de recursos humanos e materiais necessários ao funcionamento que atendam aos requisitos de infraestrutura administrativa, de inocuidade e de qualidade de produtos, de prevenção e combate à fraude econômica e de controle ambiental definidos em normas próprias, mediante fiscalização e aprovação pelos órgãos competentes. Os Art. 11 e Art. 12 do Decreto do SUSAF-RS detalham as condições que os Serviços devem possuir para aderir ao Sistema. Esses devem contar com normas específicas relativas às condições gerais das instalações, equipamentos e práticas operacionais de agroindústrias familiares de pequeno porte, inclusive os de processamento artesanal, observados os princípios básicos de higiene dos alimentos, tendo como objetivo a garantia da inocuidade dos produtos de origem animal.

O Serviço Municipal deve ser regulamentado, estruturado, organizado e ativo, devendo ter um médico veterinário responsável, com carga horária compatível às suas atividades. Ainda, segundo o Art. 14 do Decreto do SUSAF-RS, a Instância Operativa Central deverá definir as orientações técnicas para a conformidade do Serviço de Inspeção Municipal relação ao Sistema, no que diz respeito aos seguintes aspectos:

- a. infraestrutura administrativa, veículos, recursos humanos e disponibilidade de legislações sanitárias afins;
- b. inocuidade e qualidade dos produtos de origem animal por meio de coleta de produtos para os exames microbiológicos a ser feita por amostragem aleatória e representativa, respeitando a periodicidade, estabelecidas pela legislação vigente;
- c. avaliação das atividades de inspeção por meio de monitoramento de análises microbiológicas e físico-químicas de produtos e de água;
- d. implantação de Boas Práticas de Fabricação (BPF);
- e. informações referentes aos rótulos e projetos aprovados pelo Serviço de Inspeção Municipal;
- f. informações sobre ações de educação sanitária e de combate à clandestinidade;
- g. informações cadastrais e de produção mensal dos estabelecimentos que façam uso do Selo SUSAF-RS; e

- h. vistorias aleatórias, para a conferência da conformidade em relação às informações prestadas pelo Serviço de Inspeção Municipal, nas empresas credenciadas no SUSAF-RS, definidas e realizadas sob a coordenação da Instância Operativa Central.

O Município que desejar aderir ao SUSAF-RS deverá formalizar o pedido através de um Termo de Adesão, protocolado junto a Instância Operativa Central, que após homologado ensejará a adesão do Serviço de Inspeção Municipal. Esse deverá conter as seguintes informações:

- a. organograma do Serviço de Inspeção Municipal;
- b. conjunto da legislação municipal pertinente à atividade;
- c. programa de trabalho de inspeção e fiscalização do Serviço de Inspeção Municipal;
- d. relação de todos os estabelecimentos registrados no Serviço de Inspeção Municipal e a relação de todos os estabelecimentos que queiram aderir ao SUSAF-RS, contendo nome do proprietário, nome empresarial, CNPJ ou CPF, número de registro no SIM, classificação do estabelecimento em relação ao seu enquadramento de agroindústria, endereço completo, data de registro, produtos registrados e dados de produção;
- e. apresentação das seguintes declarações: Termo de Responsabilidade do Prefeito Municipal; Termo de Responsabilidade do responsável pelo Serviço de Inspeção Municipal; Termo de Responsabilidade do responsável técnico pela empresa requerente; Termo de Responsabilidade do proprietário da empresa requerente; e Termo de Inclusão no PEAf ou similar.

Após a publicação da portaria de adesão ao SUSAF-RS, o Município estará apto a indicar os estabelecimentos que desejam o credenciamento ao Sistema, os quais poderão usar o selo do Sistema e realizar comércio intermunicipal. Com o objetivo de promover a adequação à legislação federal, o SUSAF-RS poderá também abranger estabelecimentos familiares de pequeno porte, não dirigidos por agricultores familiares, considerados equivalentes às agroindústrias familiares. São autorizados a

se credenciar no SUSAF-RS os estabelecimentos que se enquadrem na exigência de inspeção periódica. Já os estabelecimentos matadouros ou frigoríficos, onde há abate de animais, somente poderão se credenciar em relação aos produtos de origem animal que forem objeto de transformação em suas instalações, compreendendo aqueles que passam por processamento e industrialização.

Conforme o Art. 17 do Decreto Estadual nº 54.189/2018 (RIO GRANDE DO SUL; 2018) o credenciamento do estabelecimento se dá por indicação do Serviço de Inspeção Municipal, mediante a apresentação de uma série de documentos, sendo:

- a. protocolo de adesão assinado pelo proprietário do estabelecimento;
- b. laudo técnico sanitário de avaliação das condições dos estabelecimentos, com parecer conclusivo do médico veterinário responsável técnico do estabelecimento e validado pelo Médico Veterinário responsável pelo Serviço de Inspeção Municipal;
- c. certificado de Inclusão no PEAf ou outro certificado correspondente, fornecidos pela Secretaria, em programas de fomento a agroindústrias;
- d. avaliação do empreendimento em Boas Práticas de Fabricação, conforme “check list” padrão, emitida pelo Serviço de Inspeção Municipal e assinada pelo médico veterinário responsável;
- e. certificado de qualificação em Boas Práticas de Fabricação do responsável técnico pelo empreendimento, emitido por entidade reconhecida pela Secretaria da Agricultura;
- f. apresentação das demais declarações relacionadas ao Termo de Adesão.

É importante notar que o primeiro Regulamento do SUSAF-RS, publicado em 2012 através do Decreto nº 49.340/2012 (RIO GRANDE DO SUL; 2012), previa a ferramenta da auditoria nos Serviços de Inspeção Municipal, tanto prévia, em caráter de orientação, quanto para verificação da conformidade para a adesão ao Sistema. Isso fica evidente quando se examina a Instrução Normativa SEAP nº 2/2013 (RIO GRANDE DO SUL; 2013), já revogada, a qual definia os requisitos para a adesão dos Municípios ao SUSAF-RS, quando vigorava o Decreto Estadual nº 49.340/2012 (RIO GRANDE DO SUL; 2012). A Instrução previa quatro tipos de auditoria, muito

semelhantes aquelas estabelecidas no SISBI-POA pela Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011). Conforme a antiga norma do SUSAF-RS os tipos de auditoria são:

- a. auditoria prévia: avaliação operacional que poderá ser realizada por meio de solicitação formal dos interessados, antes do início do processo de adesão, e terá caráter de orientação no sentido de auxiliar a integração ao SUSAF/RS;
- b. auditoria de reconhecimento de Equivalência: avaliação documental e operacional realizada pelo Serviço de Inspeção Auditor e Coordenador no Serviço de Inspeção solicitante;
- c. auditoria de conformidade Ordinária: avaliação operacional realizada pelo Serviço de Inspeção Auditor e Coordenador no Serviço de Inspeção Municipal já aderido ao Sistema em caráter regular, de forma periódica;
- d. auditoria de conformidade extraordinária: avaliação operacional realizada pelo Serviço de Inspeção Auditor e Coordenador no Serviço de Inspeção Municipal já aderido ao Sistema em caráter esporádico, mediante justificativa.

Já no novo Decreto do SUASA-RS, publicado em 2018, esta ferramenta foi abolida, sendo em parte substituída pelos termos: “ação verificadora” e “vistoria”. Nesse regulamento a Secretaria da Agricultura do RS é autorizada a vistoriar os estabelecimentos registrados no SUSAF-RS, a fim de avaliar a sua conformidade em relação à documentação apresentada, assim como realizar vistorias aleatórias nas empresas credenciadas para a conferência da conformidade das informações prestadas pelo Serviço de Inspeção Municipal.

A Instrução Normativa SEAPDR nº 14/2019 (RIO GRANDE DO SUL; 2019) esclarece que as vistorias referidas no Decreto do SUSAF-RS podem ser orientativas ou de conformidade. A vistoria orientativa é opcional e apresenta caráter orientativo de suporte técnico ao Serviço de Inspeção Municipal, tendo a finalidade de estruturação visando à adesão ao Sistema. Já a vistoria de conformidade é a avaliação realizada por determinação da Secretaria da Agricultura do RS no Serviço de Inspeção Municipal e/ou no estabelecimento indicado já credenciado. Essa pode ocorrer por

indicação amostral, mediante justificativa técnica ou por denúncia, visando à conferência da documentação e das informações encaminhadas quando do pedido de adesão e/ou credenciamento. A Secretaria da Agricultura pode, não somente, realizar vistorias de avaliação de conformidade nos estabelecimentos credenciados, como também realizar a coleta de amostras aleatórias de produtos para análise de qualidade e inocuidade dos produtos, tanto na área de expedição quanto durante o trânsito.

Como pode-se verificar na nova legislação do SUSAF-RS a auditoria prévia foi substituída pelo termo vistoria prévia e, apesar da alteração da nomenclatura, não se observa alteração no seu conceito, sendo que a ação continua sendo executada por solicitação do Serviço de Inspeção Municipal. Por outro lado, a auditoria de reconhecimento da equivalência para adesão do Serviço foi eliminada, assim como também foi no SISBI-POA, porém somente para o reconhecimento da equivalência dos Serviços de Inspeção Estaduais.

Já as auditorias de conformidade do SUSAF-RS, que podiam ser periódicas ou esporádicas, foram substituídas pelas vistorias de conformidade que são realizadas tanto no Serviço de Inspeção quanto no estabelecimento credenciado. Apesar de só serem efetivadas mediante justificativa técnica ou denúncia, contam com a possibilidade da coleta de amostras de produtos para análise de qualidade e inocuidade. Essa coleta de amostras, pelo órgão auditor, não é prevista na legislação do SISBI-POA.

Diante dessa análise, observa-se que a legislação do SUSAF-RS apresenta um enfoque sobre o estabelecimento inspecionado distinto daquele do SISBI-POA. Esse inicia pelo fato de que o Decreto do SUSAF-RS estabelece como um de seus objetivos a avaliação do estabelecimento recomendando o credenciamento ao Sistema. Entre as sanções impostas pelo SUSAF-RS está, além da suspensão administrativa do município, a possibilidade de também suspender o estabelecimento credenciado, quando forem constatadas irregularidades não sanadas pelo Serviço de Inspeção Municipal. A suspensão administrativa do Município ao SUSAF-RS poderá se limitar ao estabelecimento faltoso, sendo imposta pela Secretaria da Agricultura do RS, conforme é estabelecido no parágrafo § 4º do Art. 23 do Decreto Estadual nº 54.189/2018 (RIO GRANDE DO SUL; 2018).

Por outro lado, o SISBI-POA tem focado na organização e na atuação adequada dos Serviços de Inspeção, prevendo auditorias em suas sedes e nos

estabelecimentos, somente com a finalidade de verificar a efetiva atuação do órgão. Isso ocorre em razão de que o detentor do poder legal para atuar sobre o estabelecimento é do Serviço de Inspeção local. Assim, é desse o dever de tomar as ações necessárias, caso alguma não conformidade seja verificada nos estabelecimentos inspecionados. O órgão auditor do SISBI-POA só pode aplicar sanções relacionadas ao Serviço de Inspeção, e não aos estabelecimentos inspecionados, conforme se verifica no Art. 154 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006 (BRASIL; 2006b). Por isso, se durante uma auditoria o órgão auditor verificar alguma não conformidade grave em algum estabelecimento, a ação tomada pelo Serviço de Inspeção será avaliada. Caso essa não esteja de acordo com o estabelecido na legislação em uso pelo auditado, o Serviço poderá sofrer as sanções previstas.

Em novembro de 2019, 92 Municípios gaúchos encontravam-se aderidos ao SUSAF-RS (SECRETARIA DA AGRICULTURA DO RS; 2019), representando 18,51% do total de 497 municípios existentes no Rio Grande do Sul. É interessante notar que os municípios de Engenho Velho e Salvador do Sul são aderidos tanto ao SUSAF-RS quanto ao SISBI-POA.

4.5.3 Considerações sobre as Políticas Estaduais e o SISBI-POA

Como foi observado o Estado do Rio Grande do Sul possui diversas políticas públicas de fomento à agroindústria familiar de pequeno porte que se entrelaçam, não somente com outras políticas locais, mas também com políticas federais.

Segundo Roldan et al. (2016) a produção de alimentos sem legalização sanitária é uma realidade tanto na agricultura familiar como na produção urbana, porém na agricultura familiar do Rio Grande do Sul há auxílio governamental para a legalização através do PEAf. Para o autor, os agricultores devem ser esclarecidos que a formalização, além de promover a oferta de um alimento seguro à população, permite que os produtores acessem novos mercados de comercialização, como os institucionais. Essa política estadual sem dúvida auxilia sobremaneira a ação dos Serviços de

Inspeção Municipais no sentido de que esses podem contar com outros órgãos estaduais, como a EMATER-RS, para combater a clandestinidade e implantar as boas práticas de fabricação nos pequenos estabelecimentos processadores de produtos de origem animal. É uma política que, sem dúvida, atua de forma sinérgica e complementar aos objetivos do SISBI-POA.

Por outro lado, observou-se que mesmo com a existência do SISBI-POA o Estado do Rio Grande do Sul elaborou regras próprias para instituir um Sistema estadual, o SUSAF-RS, a fim de permitir que os produtos de origem animal, advindos da agricultura familiar e inspecionados pelos Serviços de Inspeção Municipal, pudessem circular por todo o território estadual. Ao se comparar as legislações do SISBI-POA com a do SUSAF-RS, observa-se que o Sistema estadual foi criado nos moldes do federal, porém definiu um recorte em relação aos estabelecimentos que poderiam ser beneficiados, limitando-se aqueles relacionados às agroindústrias familiares, artesanais e de pequeno porte. Esses empreendimentos recebem o apoio da Política Estadual de Agroindústria Familiar que é impactada, de forma negativa, pela limitação do trânsito dos produtos em razão dos poucos Municípios aderidos ao SISBI-POA.

Em 2011, ano em que foi encaminhado o Projeto de Lei do SUSAF-RS, o Serviço de Inspeção do Estado do Rio Grande do Sul estava concluindo a adesão ao SISBI-POA e apenas 5 Municípios gaúchos haviam conseguido o reconhecimento da equivalência pelo Sistema. Vale a pena ressaltar que um ano antes do SUSAF-RS ser criado, o Governo Federal, através do Decreto nº 7.216/2010 (BRASIL; 2010), deu uma nova redação ao Decreto do SUASA para tentar incluir os pequenos estabelecimentos e as agroindústrias familiares no SISBI-POA. Assim, estabeleceu a necessidade de respeito às especificidades regionais de produtos e das diferentes escalas de produção, incluindo a agroindústria rural de pequeno porte. Também permitiu que Estados e Municípios editassem normas específicas relacionadas às condições de instalações, equipamentos e práticas operacionais de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte. Por outro lado, tentou deixar claro o conceito de equivalência dos serviços de inspeção (parágrafo único do Art. 149) que, até então, ainda suscitava muitas dúvidas.

Apesar do esforço, o fato é que o Ministério da Agricultura não dispunha de normativas mais específicas para pequenas agroindústrias, dessa forma os técnicos continuavam a utilizar o Decreto nº 30.691/1952 (BRASIL; 1952), conhecido como

“antigo RIISPOA”, que regulamentava a Lei da Inspeção federal. Tal Decreto, não trazia distinções quanto às exigências relacionadas às instalações e aos procedimentos a serem empregados em estabelecimentos de diferentes portes. Foi neste contexto que surgiu o SUSAF-RS, uma alternativa estadual para complementar o SISBI-POA e criar o regramento necessário para amparar as agroindústrias familiares, artesanais e de pequeno porte, tão importantes para o desenvolvimento local dos Municípios gaúchos.

Em 2015, uma nova alteração do Regulamento do SUASA foi promovida pelo Decreto nº 8.471/2015 (BRASIL; 2015) com a intenção de determinar ao Ministério da Agricultura estabelecesse normas específicas para a preparação, manipulação ou armazenagem doméstica de produtos de origem agropecuária para consumo familiar e para a venda ou fornecimento de pequenas quantidades de produtos da produção primária, direto ao consumidor final. Também para agroindustrialização realizada pela agricultura familiar, incluindo as condições estruturais e de controle de processo. O referido Decreto também deu a prerrogativa ao Ministério da Agricultura para classificar o estabelecimento agroindustrial de produtos de origem animal como agroindústria artesanal, considerados os costumes, os hábitos e os conhecimentos tradicionais na perspectiva da valorização da diversidade alimentar e do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares.

Assim, no mesmo ano foi publicada a Instrução Normativa MAPA nº 16/2015 (BRASIL; 2015b) que estabeleceu, para todo o território nacional, normas específicas de inspeção e fiscalização sanitária de produtos de origem animal, referente às agroindústrias de pequeno porte. Já, em 2017, a Instrução Normativa MAPA nº 5/2017 (BRASIL; 2017) definiu os requisitos para avaliação de equivalência ao SISBI-POA relativos à estrutura física, dependências e equipamentos de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte de produtos de origem animal.

Também em 2017, foi publicado o “novo RIISPOA”, através do Decreto nº 9.013/2017 (BRASIL; 2017a), que atualizou a regulamentação da Lei da Inspeção, que estava vigente há 65 anos. Diferentemente da anterior, o novo Regulamento trouxe vários aspectos relacionados aos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte. Em relação as exigências referentes à estrutura física, às dependências e aos equipamentos dos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte, o Decreto determinou que as mesmas fossem disciplinadas em normas complementares

específicas, observado o risco mínimo de disseminação de doenças para saúde animal, de pragas e de agentes microbiológicos, físicos e químicos prejudiciais à saúde pública e aos interesses dos consumidores.

Em razão do atraso do Governo Federal em regulamentar a inspeção de produtos de origem animal para as agroindústrias de pequeno porte, que efetivamente começou a ocorrer a partir de 2015, os Sistemas estaduais se multiplicaram. Percebe-se que o modelo do SUSAF gaúcho acabou sendo reproduzido em outros Estados. Em 2012, o Espírito Santo criou o SUSAF-ES que atualmente é integrado por 7 Municípios, sendo que o Estado não possui nenhum Município aderido ao SISBI-POA.

Também em 2012, o Tocantins criou o SUSAF-TO, porém não foram encontrados dados relativos à sua implementação. Talvez as informações divulgadas pelo Ministério Público do Estado do Tocantins sejam capazes de elucidar a situação. Em junho de 2019, o órgão divulgou que, desde 2017, vem trabalhando para que os Serviços de Inspeção Municipal sejam regularizados, sendo que atualmente 109 dos 139 (78,42%) municípios tocantinenses possuem o Serviço. Como pode-se perceber apesar do SUSAF-TO ter sido criado em 2012, faltava algo básico aos Municípios, a estruturação dos Serviços de Inspeção.

No Paraná o SUSAF-PR foi criado em 2013, e, apesar de ainda não ter sido regulamentado, existe articulação para que logo o seja. No Mato Grosso o Sistema foi instituído em 2017 e regulamentado em agosto de 2019, por isso ainda não existem Municípios aderidos ao SUSAF-MT. Note-se que o Estado também não possui Municípios aderidos ao SISBI-POA. Em Rondônia, o SUSAF-RO foi criado por uma Lei Estadual aprovada em setembro de 2019.

Santa Catarina, apesar de não possuir um SUSAF, aprovou uma Lei Estadual, em 2018, que autoriza os estabelecimentos de pequeno porte e agroindústrias familiares registrados no Serviço de Inspeção Municipal a comercializar seus produtos nos Municípios integrantes da Associação de Municípios a que pertencem, mesmo não tendo registro no Serviço de Inspeção Estadual. Basta uma breve pesquisa na internet para verificar que outros Estados, como a Bahia, também estudam a possibilidade de implantar um Sistema semelhante.

A questão é que o SISBI-POA foi criado justamente para assegurar que os procedimentos e a organização da inspeção de produtos de origem animal, fossem

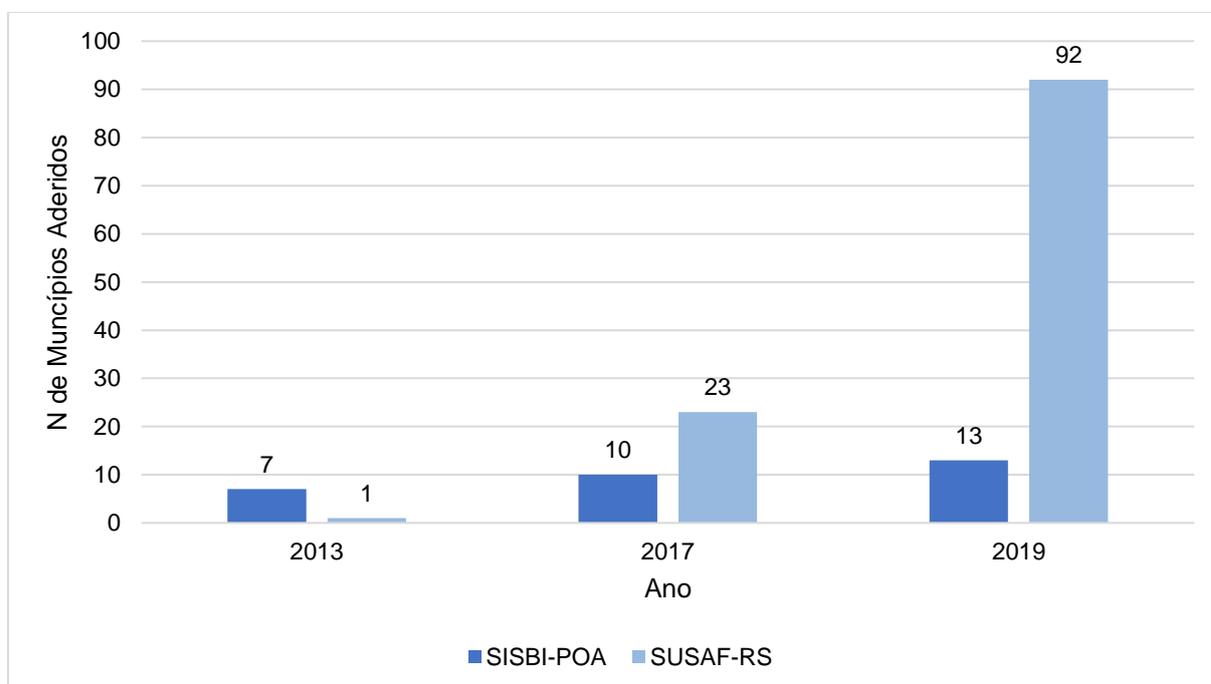
realizadas através de métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados. Para que isso ocorra, é necessário a atuação de um órgão federal, que nesse caso é o Ministério da Agricultura, a fim de que seja realizada a coordenação vertical entre os diferentes níveis de governo que executam as ações relativas à Política de Inspeção. Assim, a criação de “Sistemas Unificados” estaduais, nos moldes do SUSAF-RS, podem ser um risco justamente para a unificação dos Serviços de Inspeção, na medida que esses Sistemas podem perder a aderência com o federal, representado pelo SISBI-POA. Cabe lembrar que sobre os Sistemas estaduais, a princípio, não há qualquer possibilidade legal de ação do Ministério da Agricultura.

Segundo Souza (2019) a implementação de políticas, em países federais que contam com dois ou mais níveis de governo com autonomia constitucional, tende a ser fragmentada, aumentando seus custos e a dificuldade de exercer a efetiva coordenação. Isso é exatamente o que pode ser percebido em relação a Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Dessa forma, o incremento da capacidade de coordenação do SISBI-POA é um grande desafio para o Ministério da Agricultura, na medida que não é uma tarefa fácil conseguir que os objetivos do Sistema guiem efetivamente seu processo de implementação, particularmente quando esses requerem ação conjunta de múltiplos governos.

Voltando a análise do SUSAF-RS, pode-se perceber que os requisitos e os procedimentos estabelecidos para a adesão dos Serviços de Inspeção Municipais ao Sistema eram muito semelhantes aos exigidos para a adesão ao SISBI-POA. De tal maneira que as auditorias realizadas pela Secretaria da Agricultura do RS nos Serviços de Inspeção Municipal, visando a adesão ao SUSAF-RS, eram consideradas pelo Ministério da Agricultura como equivalentes às realizadas no âmbito do SISBI-POA. Então, deve-se pensar quais foram os motivos que levaram 36 Municípios a aderir ao SUSAF-RS (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019) e apenas 16 ao SISBI-POA (MAPA; 2019), antes da publicação do novo Decreto do SUSAF-RS, ocorrida em agosto de 2018, quando os requisitos de adesão aos dois Sistemas eram muito semelhantes.

É importante lembrar que, através do convênio SICONV nº 799221/2013, o Ministério da Agricultura passou recursos para a Secretaria da Agricultura do RS para “Aperfeiçoar os serviços de inspeção estaduais visando a melhoria contínua do SISBI-POA”. Durante a vigência do instrumento, que foi de 31/12/2013 a 30/12/2017, observa-se que o número de Municípios aderidos ao SISBI-POA no Rio Grande do Sul passou de 7 para 10 (MAPA; 2019), enquanto o número de aderidos ao SUSAF-RS saltou de 1 (PORTAL VALE DO CAÍ; 2013) para 23 (FACIN, 2013). Assim, mesmo com o apoio financeiro do Ministério da Agricultura, que repassou recursos através do convênio para a Secretaria da Agricultura melhorar o SISBI-POA, o número de Municípios aderidos a esse Sistema foi muito menor que ao SUSAF-RS. O Gráfico 28 mostra o número de Municípios gaúchos que estavam aderidos ao SISBI-POA e ao SUSAF-RS, de forma individual, nos anos de 2013, 2017 e 2019.

Gráfico 28 - Número de Municípios gaúchos que estavam aderidos ao SISBI-POA e ao SUSAF-RS, nos anos de 2013, 2017 e 2019.



Fonte: PORTAL VALE DO CAÍ (2013); FACIN (2013), MAPA (2019), SECRETARIA DA AGRICULTURA RS (2019). Dados de 2019 atualizados até 14 nov. 2019. Elaborado pela autora.

No entanto, a União não descentralizou recursos para estruturar o SISBI-POA do SUASA somente através do Ministério da Agricultura. O então Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do contrato de repasse SICONV nº 787974/2013³⁰, cujo valor global é de R\$ 2.037.256,00, também repassou recursos para a Secretaria da Agricultura do RS para a aquisição de equipamentos a fim de estruturar os Serviços de Inspeção Municipal e as agroindústrias familiares para adesão ao SUASA. O contrato teve o início da vigência em 06/11/2013 e está previsto para encerrar em 30/12/2019. De acordo com o plano de trabalho proposto, o instrumento prevê a aquisição de 48 veículos, 2 caminhonetes, além de notebooks, impressoras e termômetros digitais para serem repassados aos Serviços. De acordo com a justificativa apresentada a “aquisição de bens e equipamentos para os Serviços de Inspeção Municipais, será de extrema importância para o desenvolvimento das atividades, para a manutenção da equivalência do Serviço Estadual e para o incentivo a ampliação do número de municípios e agroindústrias com adesão ao SISBI-POA/SUASA”.

Diante desse cenário, parece que o esforço dispendido pela União para estruturar o SISBI-POA do SUASA, no Rio Grande do Sul, foi canalizado para fomentar uma política estadual: o SUSAF-RS. Por outro lado, vale questionar se as agroindústrias familiares estão satisfeitas em comercializar seus produtos apenas no âmbito do estado, não tendo interesse em ampliar seu mercado potencial para além dessas fronteiras, como é proporcionado pelo SISBI-POA. Também seria importante verificar quais foram os motivos que levaram os Municípios a aderirem ao SUSAF-RS e não ao SISBI-POA, quando os requisitos eram os mesmos, uma vez que o Sistema federal proporcionaria um mercado potencial muito maior para os estabelecimentos inspecionados. Não somente isso, considerando que o SISBI-POA não impõe restrições ao tamanho nem ao tipo de estabelecimento, o número de empresas beneficiadas poderia ser muito maior com a adesão ao SISBI-POA.

É difícil de entender como Municípios aderidos ao SUSAF-RS, como Ponte Preta, Senador Salgado Filho, Barra Funda e Gramado dos Loureiros que se localizam próximo ao estado de Santa Catarina, ou mesmo, Aratiba e Iraí que ficam na divisa

³⁰ Fonte: <https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=366126&destino=>. Acesso em 12 nov. 2019.

com o estado vizinho, não teriam vantagem em aderir ao SISBI-POA. Seria importante verificar se esta opção foi colocada aos Municípios.

Pode-se imaginar que talvez esta fosse uma estratégia do Estado, ou seja, fomentar o SISBI-POA apenas entre os estabelecimentos com inspeção estadual e, nos Municípios, estimular a adesão ao SUSAF-RS. Um indicativo de que a Secretaria da Agricultura do RS talvez não tenha interesse em fomentar o Sistema federal, pode ser encontrado em sua página oficial na internet. Na área dedicada à inspeção de produtos de origem animal³¹ não há sequer uma referência acerca do SISBI-POA, somente ao SUSAF-RS. Essa falta de divulgação pode ser refletida nas orientações repassadas ao Municípios.

Vale lembrar que, após a adesão do Estado ao SISBI-POA, desde 2015, a avaliação prévia e a auditoria de reconhecimento nos Municípios passaram a ser executadas pelo Serviço de Inspeção Estadual. Como o Ministério da Agricultura realiza apenas as auditorias de conformidade, isso acaba reduzindo o contato com aqueles ainda não aderidos. Essa hipótese pode ser embasada através da verificação do número de Municípios gaúchos aderidos individualmente ao SISBI-POA, antes e depois de 2015. Entre 2010 e 2014, 9 Municípios realizaram a adesão, já de 2015 a 2019 foram apenas 4.

Por outro lado, talvez a explicação para a preferência de adesão dos Municípios gaúchos ao SUSAF-RS e não ao SISBI-POA esteja na origem da matéria prima utilizada pelos estabelecimentos. Quando uma agroindústria é cadastrada no SISBI-POA fica condicionada a receber matéria prima oriunda de outro estabelecimento do mesmo Sistema ou com Inspeção Federal (SIF). Já os estabelecimentos ligados ao SUSAF-RS podem receber matéria prima de estabelecimentos com inspeção estadual, federal e com SISBI-POA. Em geral, as pequenas agroindústrias adquirem sua matéria prima junto a empresas que possuem Inspeção Estadual, por serem mais acessíveis do que os grandes frigoríficos com Inspeção Federal que visam outros tipos de mercado.

Outro fator que pode interferir de forma negativa no número de Municípios aderidos aos Sistemas, são as oportunidades de comércio de produtos de origem animal

³¹ Fonte: <https://www.agricultura.rs.gov.br/divisao-de-inspecao-de-produtos-de-origem-animal-dipoa>. Acesso em: 12 nov. 2019.

de estabelecimentos não aderidos. Todos os anos, a Secretaria da Agricultura do RS emite dezenas de portarias autorizando o comércio de produtos de origem animal de estabelecimentos inspecionados pelos Serviços de Inspeção Municipal não aderidos, em feiras e exposições realizadas em vários pontos do estado. O Apêndice B relaciona apenas algumas das portarias emitidas nos anos de 2019, 2018, 2017 e 2016. Deve-se imaginar que para Municípios e empresários que durante muito tempo organizaram os Serviços de Inspeção e adequaram os estabelecimentos para conseguir a adesão aos Sistemas, como Marau e Santa Maria, não seja agradável ver concorrentes, sem os mesmos méritos, disputar o seu mercado local ainda com o amparo oficial.

Por outro lado, esta oportunidade de comércio oferecida pelo governo pode ser um estímulo aqueles que não aderiram aos Sistemas, pois são tantos os eventos realizados no estado que é possível que alguns estabelecimentos consigam se manter somente vendendo seus produtos em feiras e exposições. É importante perceber que, apesar de constar em todas as portarias emitidas pela Secretaria da Agricultura RS que “fica tolerada, em caráter excepcional”, são tantas as publicações que é difícil compreender o caráter de excepcionalidade.

Conforme já foi demonstrado, nenhum Serviço Municipal conseguiu atender as exigências previstas durante as auditorias prévias realizadas no período estudado. Já, nas auditorias de avaliação da equivalência, o índice de não atendimento aos requisitos ficou em 66,67%. Isto demonstra que muitos Serviços de Inspeção possuem dificuldades em se organizar e desenvolver as atividades inerentes à inspeção de produtos de origem animal. Mesmo diante desses números, em 2018, o Governo do Estado publicou o Decreto nº 54.189/2018 (RIO GRANDE DO SUL; 2018) que, como foi visto, acabou com a exigência de auditoria nos Serviços de Inspeção Municipal para o reconhecimento da equivalência e adesão ao SUSAF-RS.

Com certeza, no Rio Grande do Sul as entidades representativas do Municípios e dos produtores familiares são mais organizadas do que os consumidores. Prova disso está nas matérias veiculadas pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) relacionadas a alteração do Decreto do SUSAF-RS. Segundo a Federação (FAMURS; 2018), por sua iniciativa e de outras entidades, foi solicitado ao governo do Estado que alterasse o Decreto do SUSAF-RS, visando aumentar a autonomia dos Municípios em relação ao Sistema, substituindo as auditorias obrigatórias, por declarações do Município e das agroindústrias. Na oportunidade, a

Secretaria da Agricultura do RS alegou que a falta de pessoal para vistoriar os estabelecimentos atrasava o processo de adesão.

Em fevereiro de 2019, o Governo Estadual (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019) informou que com o novo modelo, no qual a adesão ocorre apenas através da análise documental, o número de municípios aderidos do SUSAF-RS havia aumentado quase 50%, passando de 36 para 65. Atualmente, esse quantitativo é de 92 municípios aderidos ao Sistema (SECRETARIA DA AGRICULTURA DO RS; 2019). Segundo a Secretaria da Agricultura do RS (CORREIO DO POVO; 2018) o texto anterior do Decreto do SUSAF-RS determinava que Fiscais Agropecuários Estaduais realizassem auditorias documentais e operacionais nas empresas, o que causava lentidão nos processos de adesão ao Sistema. Segundo o Órgão, com a norma atual o Estado não faz uma liberação sem critério, pois a Lei responsabiliza o Prefeito, que poderá responder criminalmente pela venda de produtos sem qualidade sanitária. Já para a Associação dos Fiscais Estaduais Agropecuários a decisão pela flexibilização do SUSAF-RS revelou a “incompetência do Estado, que não conseguiu gerir o sistema criado e optou por uma fórmula mais fácil”, sendo que quem perde, nesse caso, é o consumidor. Os Fiscais também ponderaram que a alteração do Decreto não foi discutida com a entidade.

Assim, se as novas regras do SUSAF-RS tinham a intenção de aumentar o número de Municípios aderidos, parece que a alteração surtiu efeito, porém fica a dúvida sobre a real capacidade dos Serviços Municipais de Inspeção, pois antes da mudança quase 67% dos Serviços auditados para a verificação da equivalência não atendiam os requisitos de adesão ao SUSAF-RS. Resta saber se depois da supressão da obrigatoriedade da auditoria isso mudou ou apenas se deixou de ter as ferramentas necessária para essa análise.

Diante desta situação, vale analisar as modificações implementadas pelo Decreto do SUSAF-RS aprofundando o olhar nos arranjos institucionais propostos por Pires e Gomide (2014). Pode-se perceber que a falta de habilidade da Secretaria da Agricultura do RS para efetivar o SUSAF-RS, em relação ao componente técnico-administrativo, principalmente quanto à disponibilidade de recursos humanos, acabou servindo de pretexto para a alteração das regras. Por outro lado, considerando que existem queixas por parte da entidade representativa dos Fiscais Agropecuários Estaduais, parece que o componente político-organizacional também ficou prejudicado.

Assim, a habilidade de inclusão dos diversos atores na condução do processo decisório, os quais envolvem o processamento de conflitos e a prevenção da captura da política por interesses específicos, parece não ter sido adequada.

No serviço público, quando existem gargalos para a implementação de uma ação relacionada à força de trabalho disponível, como parece ter sido o caso do SUSAF-RS, em geral se busca o caminho mais fácil, que nesse caso foi a alteração do Decreto. No entanto, antes de se definir a mudança da regra, poderiam ter sido implementadas outras medidas para a melhoria da eficiência organizacional, a fim de aprimorar a administração, principalmente em relação à melhoria da utilização dos recursos humanos disponíveis na Secretaria da Agricultura do RS.

Neste contexto, pode-se inferir que a falta de recursos humanos seja relacionada ao cargo Fiscais Estaduais Agropecuários (FEA) que são servidores concursados da Secretaria e possuem competência para exercer as ações de Defesa Agropecuária, sobretudo aquelas relacionadas ao Poder de Polícia. Muito bem, se não havia servidores suficientes para realizar as auditorias de equivalência dos Serviços de Inspeção Municipal ao SUSAF-RS, talvez outras atividades que não requerem um conhecimento tão especializado pudessem ser realizadas de outra forma. Assim, os Fiscais poderiam ser liberados para a execução de ações que efetivamente necessitam da intervenção do Estado.

Sabe-se que as auditorias prévias, tanto no SISBI-POA quanto no modelo antigo do SUSAF-RS, têm um caráter puramente orientativo aos Serviços que buscam a equivalência e adesão ao Sistema. Dessa forma, não são na verdade auditorias, mas avaliações técnicas, uma vez que seus resultados não permitem a aplicação de sanções. Servem somente como um meio de organizar a ação e embasar a tomada de decisão dos gestores municipais. Seguindo esse raciocínio, as avaliações técnicas realizadas nas sedes dos Serviços de Inspeção, não precisam ser realizadas necessariamente por Fiscais Agropecuários Estaduais.

Voltando aos resultados dos relatórios de auditorias realizada pela Secretaria da Agricultura do RS nos Serviços de Inspeção Municipal, analisados no item 4.4 deste trabalho, fica evidente a evolução dos Serviços ao se comparar os resultados encontrados nas auditorias prévias e nas auditorias de reconhecimento da equivalência. Dessa forma, é incontestável a importância da orientação repassada durante esta

ação, devendo, por isso, ser preservada. Por outro lado, observa-se que muitos dos requisitos avaliados dizem respeito a questões de organização do Serviço de maneira geral, embora sejam fundamentais à efetividade da ação de inspeção, não requerem um conhecimento específico, sendo comuns a várias áreas. Como exemplo pode-se citar: a análise da estrutura física do serviço, relacionada à presença de mobiliário, computadores, periféricos e veículos; existência de sistemas de informação; controle de documentos, disponibilidade de laboratório; tratamento dos autos de infração emitidos e às ações de educação sanitária.

Diante desses argumentos, os gestores estaduais deveriam ter refletido sobre outras formas de realizar as avaliações prévias nos Serviços de Inspeção Municipais. Essas poderiam ser realizadas, por exemplo, por técnicos contratados pela própria FAMURS. Outra alternativa, seria a realização de termos de cooperação com Universidades, dentro dos projetos de extensão, para a formação de equipes multidisciplinares com estudantes dos cursos de Medicina Veterinária e Administração, a fim de avaliarem e auxiliarem a organização dos Serviços. Enfim, existe uma gama muito grande de arranjos interinstitucionais possíveis de serem estruturados que podem auxiliar os Municípios a organizarem os Serviços de Inspeção.

Ainda tomando como base os relatórios de auditoria analisados nesse trabalho, pode-se verificar que das 106 auditorias executadas pela Secretaria da Agricultura do RS, 67,09% (53) eram prévias. Assim, todo o tempo empregado pelos Fiscais nessas ações, poderia ser direcionado para as auditorias de equivalência e conformidade. Como mostraram os 17 relatórios de auditoria de conformidade efetuadas em municípios aderidos ao SUSAF-RS, em apenas uma (5,88%) os requisitos não foram atendidos. Com base nessas informações, pode-se também sugerir que a frequência dessas auditorias seja reduzida. Por exemplo, ao invés de realizar uma auditoria anual, realizá-las a cada 3 ou 5 anos. É claro que, nesse caso, o ideal seria empregar o método da análise de risco, conforme é determinado na Lei do SUASA (parágrafo § 1º do Art. 29-A da Lei nº 9.712/1998), para a definição da frequência. Para tal, poderiam ser considerados fatores como o número de estabelecimentos registrados, volume de produção e histórico de não conformidades no Serviço. Deve-se também levar em consideração os recursos humanos e financeiros disponíveis para a efetivação da ação.

Conforme foi visto, quando se tratou das transferências voluntárias da União, muitos dos recursos dispendidos para impulsionar o SISBI-POA parecem ter sido utilizados para fomentar o SUSAF-RS. Assim, considerando que o desafio de todos os governos é promover maior efetividade dos recursos públicos, seria fundamental que o repasse de recursos do Ministério da Agricultura aos Estados fosse condicionada ao cumprimento de metas mais efetivas. Neste trabalho se verificou que uma das metas do convênio era: “Aperfeiçoar os Serviço de Inspeção Estadual visando a melhoria contínua do SISBI-POA”. Uma de suas etapas propunha: “Realização de 150 auditorias nas sedes dos Serviços de Inspeção Municipais, bem como em amostra dos estabelecimentos sob inspeção permanente e periódica para verificar a eficácia do Serviço de Inspeção Municipal”. Para a melhoria da ação, deveriam ser estabelecidos indicadores de eficiência e não somente de esforço. Isso significa dizer que o Ministério da Agricultura ao repassar recurso para a implementação do SISBI-POA deveria cobrar da Secretaria da Agricultura um incremento do número de estabelecimentos aderidos ao Sistema com registro junto ao Serviço Estadual. Também deveria estabelecer um indicador para o número de Municípios aderidos ao Sistema. Como exemplo de indicadores se poderia ter: aumentar em 30% o número de estabelecimentos, sob inspeção estadual, aderidos ao SISBI-POA e em 20% o número de Municípios.

Outro ponto que deve ser analisado em relação às transferências voluntárias da União para apoiar as ações relacionadas ao SISBI-POA, é aquele relacionado ao fato do Rio Grande do Sul ter recebido recursos de dois órgãos federais: Ministério da Agricultura (convênio SICONV n° 799221/2013) e do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (contrato de repasse SICONV n° 787974/2013), que foi incorporado ao Ministério da Agricultura no início de 2019. Isso pode indicar a falta de coordenação horizontal ou intragovernamental da política, na medida que provavelmente não houve um planejamento conjunto das ações a serem executadas pelos dois órgãos. Talvez a existência de dois Ministérios que atuavam na mesma área, porém teoricamente com públicos alvos distintos, também tenha motivado a demora do Ministério da Agricultura em regulamentar as questões relacionados às pequenas agroindústrias, fato esse que provavelmente tenha sido a causa do surgimento de Sistemas estaduais como o SUSAF-RS. Nesse aspecto, com certeza a junção dos dois Ministérios deverá melhorar a coordenação das ações no âmbito do SUASA.

Ainda em relação às transferências voluntárias da União para a estruturação do SUASA, em especial aquelas ligadas ao SISBI-POA, seria importante que o Ministério da Agricultura estabelecesse critérios objetivos e transparentes para sua distribuição. É fundamental tentar dar um direcionamento estratégico aos entes federados no que tange à necessidade de, não somente estruturar os Serviços de Inspeção, mas também de buscar a adesão ao Sistema.

Como exemplo de critério, poderia ser estabelecido que Estados que possuem um maior percentual de Municípios sem um Serviço de Inspeção Municipal implantado, recebessem um percentual de recursos. A ideia seria direcionar parte considerável dos recursos disponíveis para Estados que tivessem os piores indicadores, buscando um equilíbrio a médio prazo entre os entes. Porém, teria que ficar claro que, a médio prazo, a intenção seria direcionar os recursos futuros do SUASA aos Estados que conseguissem aumentar o número de Municípios aderidos ao SISBI-POA. Assim, seriam beneficiados aqueles entes que tivessem o maior percentual de Municípios com Serviços de Inspeção implantados e atuantes e com o maior percentual de Serviços aderidos ao Sistema. As metas poderiam ser pactuadas entre a Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e o Fórum Nacional dos Executores de Sanidade Agropecuária, que reúne os Secretários de Agricultura dos Estados, juntamente com representantes dos órgãos delegados.

5 CONCLUSÕES

Em razão da inspeção dos produtos de origem animal ser a atividade básica do SISBI-POA, foi analisada a história da Política de Inspeção de Produtos de Origem Animal para que fosse possível compreender a atual configuração. Verificou-se que muitas das alterações ocorridas na Política, ao longo dos anos, tiveram como base eventos que causaram crises e comoções nacionais, deixando de lado a necessária avaliação, o planejamento, além do envolvimento dos órgãos responsáveis por sua implementação no momento de sua formulação.

Foi constatado que o SISBI-POA é um sistema aberto e complexo, sendo influenciado por diversas interrelações entre seus elementos internos e o ambiente externo. Esse, por sua vez, é um subsistema dentro de outro maior, o SUASA, o qual organiza as ações da Defesa Agropecuária que se encontra contida pela Política Agrícola nacional. Diferentemente das políticas sociais, para a Política Agrícola a Constituição Federal não estabeleceu de forma detalhada o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos. A introdução das obrigações, nos três níveis de governo, foi remetida às legislações ordinárias e suas regulamentações.

O grande objetivo do SISBI-POA é fazer com que a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal seja gerida de maneira que os procedimentos e a organização da fiscalização se façam por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos do país, independente do ente federativo que a executa. Assim, se os Serviços de Inspeção Estaduais e Municipais adequarem seus processos e procedimentos de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal, e forem reconhecidos como equivalentes pelo Ministério da Agricultura, podem aderir ao SISBI-POA. Com isso, os estabelecimentos inspecionados por esses Serviços ganham a prerrogativa comercializar os produtos inspecionados em todo o território nacional, da mesma forma como ocorre com os produtos inspecionados pelo Ministério, através do Serviço de Inspeção Federal. Nesse contexto, concluiu-se que a adesão ao SISBI-POA, é uma forma de delegação de competência, pois transfere a execução de algumas atividades do Ministério da Agricultura para Estados e Municípios.

O SISBI-POA disponibilizou aos gestores as ferramentas da avaliação técnica e da auditoria, a fim de organizar, estruturar e sistematizar adequadamente as ações de inspeção e fiscalização no território nacional e aperfeiçoar o Sistema. Apesar da Instrução Normativa nº 36/2011 (BRASIL; 2011) chamar de “auditoria prévia” a avaliação operacional realizada nos Serviços interessados, antes do início do processo de adesão, seria mais apropriado que fosse chamada de “avaliação prévia”. Isto porque essa ação tem um caráter puramente orientativo, uma vez que seu resultado não implica em decisão final acerca da equivalência, nem mesmo na aplicação de sanções. Como esta atividade não impõe sanções não precisa ser executada, necessariamente, por auditores ou fiscais.

É importante notar que a realização de auditorias anuais em Estados e Municípios ainda não aderidos ao SISBI-POA, apesar de serem previstas no Decreto do SUASA, não são realizadas e nem estão previstas nas normativas do Ministério da Agricultura. Por outro lado, a norma do Sistema prevê a realização de auditorias anuais nos entes já aderidos. Considerando que os não aderidos são aqueles que representam um maior risco à sociedade, deveriam ser auditados com maior frequência. É importante notar que a realização dessas auditorias pode ser uma forma de estimular ou de pressionar a organização dos Serviços de Inspeção. Assim, a não realização dessas ações pode ser uma das causas da baixa adesão dos Municípios ao Sistema.

Sobre a situação do SISBI-POA, atualmente existem 38 entes aderidos, sendo: 13 SIE, 22 SIM e 3 consórcios públicos de Municípios. Ao se analisar o número de Serviços aderidos ao SISBI-POA, por ano, não foi observada nenhuma tendência de crescimento. Assim, menos da metade dos estados brasileiros estão aderidos ao Sistema. Os Serviços de Inspeção Municipal aderidos estão localizados em 5 estados, quando são somados aqueles que integram os consórcios públicos, tem-se um total de 80 Municípios integrando o Sistema, no entanto, esses representam apenas 1,44% dos Municípios brasileiros. Considerando os Municípios aderidos de forma isolada (13) e através de consórcios (3), o Rio Grande do Sul possui apenas 3,22% dos municípios inseridos no SISBI-POA.

Apesar da Lei da Inspeção ter sido publicada há quase 70 anos, tornando a execução da inspeção sanitária e industrial obrigatória para as três esferas de governo, uma pesquisa da CNM concluiu que, em 2017, apenas 40% dos Municípios brasileiros possuíam um Serviço de Inspeção estruturado. Embora não existam

estatísticas oficiais, estima-se que 70% dos Municípios gaúchos possuem um Serviço de Inspeção. Assim, apesar de ser importante, esse não é um fator de muito impacto no número de adesões.

Pode-se levantar a hipótese de que a baixa adesão ao SISBI-POA seja explicada pela falta de benefícios concretos ao Município. No entanto, outra pesquisa realizada pela CMN, em 2012, mostrou que as Prefeituras acreditavam que ao aderirem ao Sistema teriam uma série de vantagens, apesar disso, 79,39% dos Municípios que responderam à pesquisa, ainda não haviam solicitado a adesão ao SISBI-POA.

Para verificar as principais não conformidades encontradas nos Serviços de Inspeção Municipal do Rio Grande do Sul foram analisadas as informações contidas em 106 relatórios de auditoria realizadas pela Secretaria da Agricultura do RS nas sedes dos Serviços de 79 Municípios do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2014 e 2017. Analisando-se a conclusão final dessas auditorias pode-se observar que durante as avaliações prévias nenhum Serviço atendeu por completo os requisitos estabelecidos pela legislação. Nas auditorias de reconhecimento da equivalência, também foi observado um alto índice de não atendimento (66,67%), por outro lado, nas auditorias realizadas em Municípios já aderidos ao SUSAF-RS apenas em uma os requisitos não foram atendidos.

Quando as auditorias foram analisadas sem a distinção do tipo, foi possível observar que o item que apresentou o maior percentual de não conformidades foi aquele relacionado ao controle das formulações de produtos, seguido pelas ações de combate à clandestinidade, as medidas adotadas frente a resultados laboratoriais não conformes, a disponibilidade de laboratórios a abertura de expedientes para autos de infração e a capacitação de pessoal.

Já nas auditorias prévias, constatou-se que os requisitos que tiveram os maiores percentuais de não conformidades foram a disponibilidade de laboratórios, o controle de formulação dos produtos, as medidas fiscais adotadas frente a frente às violações identificadas em produtos, o combate à clandestinidade e ações de educação sanitária.

Nas auditorias de reconhecimento da equivalência, os cinco requisitos que apresentaram os maiores percentuais de não conformidades foram: controle de formulação dos produtos; medidas fiscais adotadas frente às violações identificadas em

produtos; abertura de expediente administrativo quando emite auto de infração; combate à clandestinidade e capacitação de pessoal. Deve-se perceber que é essa a auditoria que estabelece se o Serviço Municipal é equivalente e pode aderir ao SISBI-POA. Desse modo, esses requisitos são aqueles que efetivamente impactam no número de Municípios aderidos.

Comparando-se os resultados relativos às não conformidades encontradas nas auditorias prévias e nas auditorias de reconhecimento da equivalência, pode-se notar que em praticamente todos os requisitos avaliados houve uma melhora. Esses resultados mostram a importância das avaliações prévias como ferramenta de orientação para a estruturação e a organização dos Serviços de Inspeção Municipais.

Nas auditorias de conformidade, realizadas após a adesão ao Sistema, observou-se que algumas não conformidades foram completamente sanadas, não sendo mais apontadas. No entanto, algumas não conformidades persistiram, principalmente nos seguintes requisitos: combate à clandestinidade; ações de educação sanitária; controle de formulação dos produtos e capacitação do quadro de pessoal. Por outro lado, ao se comparar os resultados obtidos nas auditorias de reconhecimento da equivalência e de conformidade, alguns requisitos apresentaram uma piora, sendo: combate à clandestinidade; educação sanitária; capacitação do pessoal; computadores e periféricos.

Apesar do requisito quadro de pessoal compatível não ter ocupado uma posição de destaque entre aqueles com o maior percentual de não conformidades na amostra estudada, esse é um dos entraves para a adesão. Isso em razão de que a amostra é formada por Municípios que já adequaram seu quadro. A cedência de servidores municipais para outros órgãos, sem dúvida é um fator que impacta nas atividades e onera os Serviços de Inspeção. Dessa forma, pode-se dizer que esse é um fator que, nos últimos anos, prejudicou a adesão dos Municípios gaúchos ao SISBI-POA.

O requisito de abertura de expediente administrativo para os autos de infração emitidos ficou com o terceiro maior percentual de não conformidades nas auditorias de reconhecimento da equivalência, sendo um dos pontos críticos para a adesão ao SISBI-POA. A grande maioria dos Serviços Municipais apresentavam não conformidades relacionadas às ações de educação sanitária nas auditorias prévias, esse

indicador foi bastante reduzido nas auditorias de reconhecimento, subindo nas de conformidade. Essa piora, talvez seja explicada pelo aumento da demanda de atividades executadas pelo Serviço, que acabam obrigando os gestores a priorizar a execução daquelas consideradas mais essenciais à inspeção.

O requisito capacitação da equipe ficou com o quinto maior percentual de não conformidades nas auditorias de reconhecimento analisadas. A carência de recursos humanos no setor e a falta de capacitação dos técnicos também foram elencados como uma das principais dificuldades enfrentadas pelos Municípios na pesquisa realizada pela CMN, em 2017. Como pode-se perceber este é um fator importante que limita as chances de adesão dos Municípios ao SISBI-POA e, por isso, deve ser trabalhado pelo Órgão Coordenador.

Apesar do requisito disponibilidade de laboratório para realizar as análises fiscais necessárias ter apresentado o maior percentual de não conformidades durante as auditorias prévias, passou a ocupar a sexta posição nas auditorias de reconhecimento e de conformidade. Devido à rede de laboratórios que atuam nessa área no Rio Grande do Sul, esse parece não ser um ponto crítico para adesão dos Municípios ao SISBI-POA.

O requisito combate à clandestinidade ficou com o quarto maior percentual de não conformidades nas auditorias prévias e de reconhecimento e com o primeiro nas de conformidade. O combate ao comércio de produtos clandestinos também foi apontado, na pesquisa da CNM de 2017, como a segunda maior dificuldades enfrentadas pelos Municípios para o exercício das atividades de inspeção. Assim, esse requisito, apresenta-se como um dos gargalos para a adesão dos Municípios ao SISBI-POA. Apesar das dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais, no Rio Grande do Sul existem muitas iniciativas que podem ajudar os Serviços a cumprir esse requisito, porém é necessário que sejam buscadas as parcerias para realizar essas ações de forma interinstitucional.

As não conformidades relacionadas às ações fiscais adotadas frente aos resultados laboratoriais fora do padrão ficaram em segundo lugar nas auditorias de reconhecimento. Ao analisar todos os tipos de auditorias, esse item ficou com o terceiro maior percentual de apontamentos, juntamente com o combate à clandestinidade.

Assim, esse também é um requisito que impacta negativamente a adesão dos Municípios ao SISBI-POA.

O controle da formulação dos produtos ficou em segundo lugar entre aqueles que mais apresentaram não conformidades nas auditorias prévias, em primeiro nas de reconhecimento e em terceiro nas de conformidade, sendo o requisito com a maior percentual de apontamentos entre todos os tipos de auditoria. Dada a importância desse controle para a efetividade das ações realizadas pelos Serviços e as dificuldades encontradas para sua adequada execução, pode-se dizer que, dentre os requisitos analisados, esse foi o principal gargalo para a adesão dos Municípios gaúchos ao SISBI-POA.

Como foi visto, o Rio Grande do Sul tem instituída a Política Estadual de Agroindústria Familiar que há anos estimula pequenos produtores a implantarem agroindústrias familiares para agregar valor aos produtos, a fim de melhorar a renda e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico municipal e regional. Após a análise do funcionamento da Política, concluiu-se que ela tem uma ação complementar e sinérgica com o SISBI-POA. Isso pelo fato de auxiliar no combate à clandestinidade, estimular as agroindústrias a se organizarem e a crescerem, buscando ampliar o mercado consumidor para além dos limites do município. Tais ações vão ao encontro do objetivo do Sistema.

Constatou-se que, mesmo com a existência do SISBI-POA, em 2011, o Rio Grande do Sul elaborou regras próprias para instituir o SUSAF-RS, que foi criado nos moldes do Sistema federal. No entanto, no Sistema estadual existe um recorte em relação aos estabelecimentos que podem ser beneficiados, limitando-se àqueles relacionados às agroindústrias familiares, artesanais e de pequeno porte. Os Serviços de Inspeção Municipais que aderem ao SUSAF-RS podem indicar estabelecimentos para realizarem o comércio intermunicipal dos produtos. Observou-se que o Sistema surgiu em razão da falta de regulamentação federal relacionada à inspeção de produtos de origem animal nas agroindústrias de pequeno porte, que começou a ser efetivada pelo Ministério da Agricultura apenas em 2015.

Até 2018, os requisitos e os procedimentos estabelecidos para que os Serviços de Inspeção Municipais aderissem ao SUSAF-RS eram muito semelhantes àqueles exigidos pelo SISBI-POA. Apesar disso, até aquele ano 36 Municípios gaúchos

havia aderido ao SUSAF-RS e apenas 16 ao SISBI-POA. Dentre os motivos plausíveis para essa diferença, está a possibilidade de ter sido uma estratégia de ação da Secretaria da Agricultura do RS de fomentar o SISBI-POA apenas entre os estabelecimentos com Inspeção Estadual e, entre os Municípios, estimular a adesão ao SUSAF-RS.

Outra hipótese levantada foi aquela relacionada às restrições impostas pelo SISBI-POA em relação à origem da matéria prima utilizada pelos estabelecimentos. Isso em razão de que aqueles incluídos no Sistema ficam condicionados a receber matéria prima proveniente de outros estabelecimentos também integrantes ou com Inspeção Federal. Por outro lado, aqueles aderidos ao SUSAF-RS podem ser abastecidos com produtos oriundos de estabelecimentos do mesmo Sistema, com Inspeção Estadual, Federal ou, ainda, com SISBI-POA.

Outro fator que pode interferir de forma negativa a adesão dos Municípios gaúchos ao SISBI-POA, são as oportunidades oferecidas, pela própria Secretaria da Agricultura RS, ao comércio de produtos de origem animal sem adesão ao Sistema. Isso em razão do órgão emitir, todos os anos, dezenas de portarias que autorizam o comércio de produtos oriundos de estabelecimentos com Inspeção Municipal, não aderidos aos Sistemas, em feiras e exposições realizadas em outros Municípios.

Através da análise de dois instrumentos de repasse de recursos da União para a Secretaria da Agricultura do RS, foi possível verificar que muitos dos recursos dispendidos pela União para impulsionar o SISBI-POA acabaram sendo utilizados para fomentar o SUSAF-RS. É claro que ambos os Sistemas tem, entre outros, um objetivo comum que é o de inspecionar os produtos de origem animal para assegurar a segurança higiênico-sanitária e a conformidade dos produtos finais. No entanto, no Sistema estadual não há qualquer possibilidade legal de uma ação do Ministério da Agricultura.

Foi possível concluir que a existência do SUSAF-RS é um dos motivos para a baixa adesão dos Municípios gaúchos ao SISBI-POA. Talvez a omissão ou falha na coordenação sobre as ações desenvolvidas nos Estados tenha possibilitado a expansão dos Sistemas estaduais que poderão dificultar ainda mais a implementação do Sistema federal.

Ponderou-se que as várias alternativas de inspeção para o comércio de produtos, e os diversos tipos de selos existentes, acabam por dificultar a compreensão do

tema, não somente por aqueles que atuam na área, mas principalmente pelos consumidores finais. Isso faz com que tenham dificuldade em auxiliar as ações de controle do comércio ilegal através de denúncias, por exemplo.

É importante lembrar que este trabalho não analisou os aspectos relativos à estrutura e ao funcionamento dos estabelecimentos sob inspeção municipal, que também podem impactar na adesão dos Municípios. No entanto, em relação a esses, constatou-se que a limitação imposta para a origem da matéria prima pelo SISBI-POA pode ser um fator limitante do interesse à adesão.

Após uma detalha análise dos vários elementos que compõem o SISBI-POA foram identificados vários fatores relacionados à Administração Municipal, Estadual e Federal que impactam de forma negativa na adesão dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Nos requisitos relacionados à organização e funcionamento dos Serviços de Inspeção Municipal foram identificadas não conformidade, principalmente, nos seguintes: controle de formulação dos produtos, medidas fiscais adotadas frente às violações identificadas, abertura de expediente administrativo na emissão de autos de infração, combate à clandestinidade e capacitação da equipe.

Outras causas apuradas, relacionadas às ações estaduais, são: a utilização de servidores dos Serviços de Inspeção Municipal para aturem no Serviço Estadual; a existência do SUSAF-RS; a autorização do comércio de produtos somente com Inspeção Municipal em feiras e exposições; e a possível falta de interesse da Secretaria da Agricultura do RS em estimular a adesão dos Municípios ao SISBI-POA.

No âmbito do Ministério da Agricultura, verificou-se que impactaram negativamente na adesão dos Municípios os seguintes aspectos: não realização de auditorias nos Serviços não aderidos ao SISBI-POA; redução da interação com os Municípios antes da adesão ao passar as avaliações e auditorias de reconhecimento aos Estados; demora na normatização da inspeção para as pequenas agroindústrias; falta de indicadores de efetividade nos instrumentos de transferência voluntária de recursos; falta de estratégia para dar suporte à capacitação das equipes de Inspeção Municipal; e a utilização de servidores municipais no Serviço de Inspeção Federal.

Conclui-se que a baixa adesão dos Municípios gaúchos pode ser explicada por uma série de fatores, como é esperado por se tratar de um Sistema. No entanto, se essas causas forem trabalhadas de forma coordenada e interinstitucional, podem ser

superadas. Também foi possível perceber que sem coordenação vertical e, consequentemente sem a harmonização dos métodos de inspeção, que é o objetivo principal do SISBI-POA, todos perdem. Perde a iniciativa privada, por ter que enfrentar uma concorrência desleal, perdem os governos, por deixarem de estimular o desenvolvimento local e por terem os gastos com a saúde pública aumentados, e perdem os consumidores, por serem expostos a maiores riscos em sua alimentação.

Por fim, cabe ressaltar que, quando o tema é a inspeção de produtos de origem animal, deve-se sempre lembrar que o direito à produção de alimentos pelas indústrias, sejam elas familiares ou empresariais, de pequeno ou grande porte, vai até onde inicia o direito dos cidadãos de consumirem alimentos seguros. É dever do Estado garantir esse direito aos consumidores.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; Loureiro, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Cap.1, p.23-57. 413 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf>. Acesso em: 14 de set. 2019.

ABRUCIO, Fernando L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 31-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 15 de ago. 2019.

ANDRADE, Luís Aurélio Gama de. A fiscalização da carne no brasil: estudo de uma política regulatória. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, RJ, 1985. v. 19 n° 3, p.49-74, jul/set. 1985. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/10267/9261>>. Acesso em: 9 nov. 2019.

AMIGOS DA TERRA. **Radiografia da Carne Brasileira**. São Paulo, SP, 2013, 48 p. Disponível em: https://www.amazonia.org.br/wp-content/uploads/2013/04/cartilha_radiografia.pdf. Acesso: 6 nov. 2019.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público. Brasília: **Enap**, 2019. 179 p. Disponível em:<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4283/1/7_Livro_Gest%C3%A3o%20de%20pessoas%20lideran%C3%A7a%20e%20compet%C3%Aancias%20para%20o%20setor%20p%C3%ABAblico.pdf>. Acessado em: 9 nov. 2019.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público, São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4283/1/7LivroGest%C3%A3o%20de%20pessoas%20lideran%C3%A7a%20e%20compet%C3%Aancias%20para%20o%20setor%20p%C3%ABAblico.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2019.

BORIN, Suzana. Podridão sanitária. **Revista IstoÉ**, 12 out. 2013. Disponível em: <https://istoe.com.br/290248_PODRIDAO+SANITARIA/>. Acesso em: 06 nov. 2019.

BOURSCHEID, Andréia et al. As Qualidades das Agroindústrias Rurais Familiares Gaúchas. In. **VIII ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA**, Porto Alegre, RS, 19 a 20 de maio de 2016. Anais. 23 p. 2016. Disponível em: <http://www.pucrs.br/face/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/10_ANDR%C3%ABIA-BOURSCHEID.pdf>. Acessado em 04 de set. de 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.032, de 1º de outubro de 2019. Altera o Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, para dispor sobre as competências dos consórcios públicos de Município no âmbito do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2019a. ed. 191, p. 6, 01 out. 2019. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.032-de-1-de-outubro-de-2019-219473315>>. Acesso em 06 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.918, de 18 de julho de 2019. Regulamenta o art. 10-A da Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que dispõe sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2019b.ed. 138, p. 4, 19 jul. 2019. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9918-de-18-de-julho-de-2019-198615217>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2019c. ed. 1-B – Extra, p. 35, 2 jan. 2019. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633308>. Acesso em: 08 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Defesa Agropecuária: histórico, ações e perspectivas. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. Brasília, DF: MAPA, 2018. 298 p. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/revistas/livro-defesa-agropecuaria.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017. Regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017a. 30 mar. 2017, p. 3. retificado em 1º jun. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9013.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.642/2017. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos agroindustriais artesanais. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1599932&filename=PL+ 8642/2017>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa MAPA nº5, de 14 de fevereiro de 2017. Estabelece os requisitos para avaliação de equivalência ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária relativos à estrutura física, dependências e equipamentos de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte de produtos de origem animal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017. 15 fev. 2017. n. 33. Seção 1. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/sisbi-1/legislacao/instrucao-normativa 16 2015 .pdf>> Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.613, de 21 de dezembro de 2015. Altera o Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015a. p. 2, 22 dez. 2015. Seção 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8613-21-dezembro-2015-782146-publicacaooriginal-149026-pe.html>>. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa MAPA nº 16, de 24 de junho de 2015. Estabelece, em todo o território nacional, as normas específicas de inspeção e a fiscalização sanitária de produtos de origem animal, referente às agroindústrias de pequeno porte. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015b. 24 jun. 2015. Seção 1. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/sisbi-1/legislacao/instrucao-normativa162015.pdf>>. Acessado em: 12 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.445, de 6 de maio de 2015. Altera o Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 maio 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8445.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.859/2015. Dispõe sobre a agroindustrialização artesanal de embutidos de origem animal. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2015d. PL 3859/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6A39A5F73682B2AC98E75D66739F6BE7 .proposicoesWebExterno2?codteor=1421696&filename=Tramitacao-PL+3859/2015>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm#art33>. Acesso em: 04 de set. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em: 04 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa MAPA nº 19, de 24 de julho de 2006. Estabelece os requisitos para adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, individualmente ou por meio de consórcios, ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, integrado pelos Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas e Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários, na forma dos Anexos I, II, III e IV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jul. 2006a, republicada em 28 de jul. 2006.

BRASIL. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006b. 31 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5741.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 de jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 04 set. 2018.

Brasil. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10522.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 de fev.1999, retificado em 11 mar. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 1º set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998. Altera a Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998. 23 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9712.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1991a. 18 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 35, de 17 de janeiro de 1991. Trata do Projeto de Lei nº 176, de 1989, (nº 4.086/89, na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a Política Agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1991b. p.1337, 18 jan. 1991. Seção 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8171-17-janeiro-1991-365106-veto-25883-pl.html>>. Acesso em: 6 de out. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Medida Provisória n 94, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1989^a. 25 de out. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1988-1989/094.htm>. Acesso em: 6 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989. Dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1989b. 24 nov. 1989A. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7889.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 83.937, de 06 de setembro de 1979. Dispõe sobre a regulamentação do Capítulo IV, do Título II, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, referente à delegação de competência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d83937.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 78.713, de 11 de novembro de 1976. Regulamenta a Lei nº 6.275, de 1º de dezembro de 1975, que acrescenta parágrafo único ao artigo 3º da Lei nº 5.760, de 3 de dezembro de 1971 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 14942, 11 nov. 1976. Seção 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-78713-11-novembro-1976-427328-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 298/1975. Altera a redação do artigo 3º da Lei nº 5.760, de 3 de dezembro de 1971, que dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, DF, 1975. 7 maio 1975, p. 2367-2369. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07MAI1975.pdf#page=31>>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 469/1971. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 1971. 9 nov. 1971. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1190688&filename=Dosie+-PL+469/1971>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1967. 27 fev. 1967, retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 mar. 1967 e retificado em 17 jul. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 7 dez. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1283.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952. Aprova o novo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro – RJ p. 10785, 7 set. 1952, Seção 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30691-29-marco-1952-339586-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 9 nov. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 76-B/1949. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. **Departamento de Imprensa Nacional** – Rio de Janeiro, RJ, 1949. 09 abr. 1949, p. 2731. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=03720A95CF4A_55BB69CAB81D54213B1A.proposicoesWebExterno2?codteor=1227124&_filename=Dossie+-PL+76/1949+CA>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 23.554, de 5 de dezembro de 1933. Proíbe a duplicidade de fiscalização sanitária nos estabelecimentos que preparam, manipulam, elaboram ou industrializam produtos de origem animal para comércio internacional e interestadual. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 1933. p. 23082, 9 dez. 1933. Seção 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23554-5-dezembro-1933-530714-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 11.462, de 27 de janeiro de 1915. Approva o regulamento para reger o serviço de inspeção das fabricas de productos animaes, a cargo do Ministério da Agricultura, Industria e Commercio. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 1915 a. p. 1434, 3 fev. 1915. Seção 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11462-27-janeiro-1915-512840-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 11.460, de 27 de janeiro de 1915. Reorganiza a Directoria do Serviço de Veterinaria, a cargo do Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, dando-lhe nova denominação, aprova o regulamento respectivo. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 1915b. p. 1325, 31 jan. 1915. Seção 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11460-27-janeiro-1915-521782-republicacao-97700-pe.html>>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.331, de 31 de outubro de 1910. Crêa o Serviço de Veterinaria, no Ministerio da Agricultura, indústria e Commercio, e aprova o respectivo regulamento. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 2010. p. 9197, 4 de nov. 1910. Seção 1. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8331-31-outubro-1910-513220-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 set. 2019.

BREGMAN, Daniel. Algumas questões sobre a captura regulatória. In: **I Seminário Internacional de Reestruturação do setor de energia elétrica e gás natural**. 2006, Rio de Janeiro, RJ: UFRJ. Disponível em: <http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminario-internacional/2006/artigos/pdf/Daniel_Bregman.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputados propõem CPI para investigar crueldade em abate de animais. Brasília, DF, 9 abr. 2013. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/400476-deputados-propoe-cpi-para-investigar-crueldade-em-abate-de-animais/>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

CAIRNEY, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In. LODGE, Martin; PAGE, Edward C.; BALLA, Steven J. **Oxford Handbook of the Classics of Public Policy and Administration**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 484-497.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Ipea, 2018. Vol. 1, 192 p. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. Parecer de Comissão nº 44 MPV65614, pela Comissão Mista da MPV 656/2014. **Congresso Nacional**, Brasília, DF, 10 dez. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1293518&filename=PAR+44+MPV65614+%3D%3E+MPV+656/2014>. Acesso em: 6 nov. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. Ata da 112ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, em 22 de novembro de 1989, Ordem do Dia da Discussão em turno único da Medida Provisória nº 94, de 13 de outubro de 1989, que dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, Câmara dos Deputados, Anos XLIV, nº 96. p. 4878-4879, 23 nov. 1989. Seção I. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=23/11/1989&txpagina=4879&altura=700&largura=800#>. Acesso em: 6 out. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. A Importância do Serviço de Inspeção Municipal (Sim) na Gestão Pública e para o Desenvolvimento Agroindustrial. Brasília - DF: CNM, 2015. 44 p. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Servi%C3%A7o%20de%20Inspe%C3%A7%C3%A3o%20Municipal%20-%20SIM%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Servi%C3%A7o%20de%20Inspe%C3%A7%C3%A3o%20Municipal%20-%20SIM%20(2015).pdf)>. Acesso em: 28 out. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Apresentação de Mário Nascimento. **Diagnóstico dos serviços de inspeção nos municípios brasileiros - Pesquisa SISBI/SUASA**. Brasília, DF, 2012. 20 slides. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/audiencias-publicas/audiencia-publica-2013/crueldade-a-que-os-animais-de-producao-sao-expostos-em-abatedouros-municipais/apresentacoes/apresentacao-do-sro-mario-augusto-ribas-do-nascimento/view>>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

CONSAD. Municípios Consorciados. **Sítio eletrônico do Consórcio Interestadual e Intermunicipal de Municípios de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul de Segurança Alimentar e Atenção a Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local.** São Miguel do Oeste, SC. Disponível em: <<http://consadextremo.org.br/page/content/34/>>. Acesso em: 27 out. 2019.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 7.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DAMKE, Luana Inês. Agroindústria Familiar Gaúcha – Perfil e Políticas Públicas. *In: ANAIS VIII SIMPÓSIO IBEROAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.* 26 e 27 de outubro de 2017 Disponível em: <[https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/repositorio-ccl/anais-viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional/agroindustria-familiar-gaucha-2013-perfil-e-politicas/@_@download/file](https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/repositorio-ccl/anais-viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional/agroindustria-familiar-gaucha-2013-perfil-e-politicas-publicas/@_@download/file)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DIPOA – DEPARTAMENTO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL. Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015. Estabelece os procedimentos para o cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (RE) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados ou relacionados no Serviço de Inspeção Federal, sujeitos à inspeção periódica. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://enagro.agricultura.gov.br/cursos-e-capacitacao/material-didatico-pasta/arquivos/NormalInterna_02.2015Texto.pdf>. Acesso em 16 nov. 2019.

FACIN, Diego Viedo. **Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte.** Porto Alegre, RS. 2013. 7 dez. 2013. p. 40. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/sengrsestaticos/noticias/3720/13h30%20Diego%20Facin.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

FAMURS - Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul. **Famurs articula publicação de novo decreto de regulamentação do Susaf.** Porto Alegre, RS. 2018. 13 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/noticias/famurs-articula-publicacao-de-novo-decreto-de-regulamentacao-do-susaf/>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

FAMURS - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre, RS. 2015. **Famurs solicita contratação de veterinários para 63 municípios.** 10 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/noticias/>>

famurs-solicita-contratacao-de-veterinarios-para-63-municipios/>. Acesso em: 24 nov. 2019.

FAMURS - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre, RS. 2014. **Famurs cobra reposição de R\$ 5 milhões por cedência de veterinários**. 4 set. 2014. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/noticias/famurs-cobra-reposicao-de-r-5-milhoes-por-credencia-de-veterinarios/>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

Fantástico mostra falta de higiene em abatedouros e abate cruel dos gados. **FANTÁSTICO**. Rio de Janeiro: Rede Globo, 10 de mar. 2013. G1, Programa de TV. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/03/fantastico-mostra-falta-de-higiene-em-abatedouros-e-abate-cruel-dos-gados.html>>. Acesso: em 6 nov. 2018.

FONSECA, Caroline Damasceno. A teoria da captura e a necessidade de independência das agências reguladoras no Brasil. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 09 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51326/a-teoria-da-captura-e-a-necessidade-de-independencia-das-agencias-reguladoras-no-brasil>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, junho 2000, p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. São Paulo, Editora Atlas S.A. 2008.

GOTTEMS, Leonardo. JBS pressionou Congresso a federalizar fiscalização da carne. **AGROLINK**, 29 dez. 2014. Disponível em: <https://www.agrolink.com.br/noticias/jbs-pressionou-congresso-a-federalizar-fiscalizacao-da-carne_211174.html>. Acesso em: 6 nov. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Número de municípios que aderiram ao Susaf cresce quase 50% desde novembro. Porto Alegre, RS. 2019. 19 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/numero-de-municipios-que-aderiram-ao-susaf-cresce-quase-50-em-cinco-meses>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

GUARAGNI, Fábio André; GIUBLIN, Priscila; CARICATI, Fabiana. O problema da captura dos agentes reguladores e a natureza jurídica da responsabilização da lei

anticorrupção. In. **ANAIS DO II CONLUBRADEC** - Congresso Luso-brasileiro de Direito Empresarial e Cidadania. II, 2018, Curitiba. Percurso, UNICURITIBA, Vol.02, nº 25, pp. 424-447. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/3119/371371651>>. Acesso em: 9 nov. 2019.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Carlos Matus - O Método PES**. São Paulo: FUNDAP; 1996.

IBGE INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6618#notas-tabela>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Acervo dos municípios brasileiros**, 1983. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=429416&view=detalhes>>. Acesso em: 05 out. 2019.

Joesley Batista, Ricardo Saud e vice-governador de MG são presos pela Polícia Federal. **O Globo**. 09 nov. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/joesley-batista-ricardo-saud-vice-governador-de-mg-sao-presos-pela-policia-federal-1-23222811>>. Acesso em 6 nov. 2018.

JORNAL CORREIO DO POVO. **Governo facilita acesso de prefeituras e empresas ao Susaf – RS**. Porto Alegre, RS. 2018. 14 set. 2018, atualizado 15 set. 2018. Por Nereira Vergara. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/rural/governo-facilita-acesso-de-prefeituras-e-empresas-ao-susaf-rs-1.271790>>. Acesso em 13 nov. 2019.

MARTINELLI, Daniel P. Conflito, Administração e Visão Sistêmica. In. **2º Congresso Brasileiro de Sistemas**, 2º, 2007, Ribeirão Preto - SP, Anais. Disponível em: <http://www.issbrasil.usp.br/artigos/b_martinelli.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Cadastro Geral SISBI. **Sítio Eletrônico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI-POA. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/sisbi-1/sisbi>>. Acesso em: 27 de out. 2019.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Relatório do levantamento das condições higiênico-sanitárias e tecnológica dos postos de abate e matadouros de aves e coelhos, sem Inspeção Federal, com vistas à federalização da inspeção sanitária, em cumprimento à Lei nº 5.760, de 03 de**

dezembro de 1971. Regulamentada pelo Decreto nº 73.116, de 08 de novembro de 1973. Porto Alegre – RS. 1975a. Acervo do 10º SIPOA/DIPOA/MAPA.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Relatório do levantamento das condições higiênico-sanitárias e tecnológica das fábricas de laticínios, sem Inspeção Federal, com vistas à federalização da inspeção sanitária, em cumprimento à Lei nº 5.760, de 03 de dezembro de 1971. Regulamentada pelo Decreto nº 73.116, de 08 de novembro de 1973.** Porto Alegre – RS, 19 de maio de 1975. 1975b. Acervo do 10º SIPOA/DIPOA/MAPA.

MATIAS; Gustavo de Souza; LERMEN, Fernando Henrique; RIBEIRO, Guilherme Fernando; CAMPOS, Rubya Vieira de Mello; LUDEWIG, Dieter Randolf. Análise da concentração das indústrias da carne bovina para exportação no Brasil em relação ao número de abates no ano de 2013. **Revista Espacios**. Venezuela, Caracas, 2016. vol. 37, nº 18, p.1. Disponível em: <<https://www.revistaespacios.com/a16v37n18/16371801.html>>. Acesso em: 9 nov. 2019.

MAUAD, João Luiz. Captura Regulatória. **Instituto Ordem Livre**, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://ordemlivre.org/posts/captura-regulatoria>>. Acesso em: 7 nov. 2019.

MEIRELLES, Hely L., **Direito Administrativo Brasileiro**, 37ª Edição, Malheiros Editores, 2011.

MENESES, Pedro; ZERBINI, Thaís; ABBAD, Gardênia. **Manual de treinamento organizacional**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Introdução à organização Burocrática**. 4ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1980.

MOUSSALLE, Zilmar. **Entrevista sobre a federalização da inspeção no Rio Grande do Sul**. [out. 2019]. Entrevistadora: Ana Lúcia dos Santos Stepan. Porto Alegre, 2019. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A deste trabalho.

MPE-RS - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Centro de Apoio Operacional do Consumidor e da Ordem Econômica. **Programa Segurança Alimentar RS**. Porto Alegre, RS. 2014. Disponível em: <<http://segurancaalimentar.mprs.mp.br/programa.htm>>. Acesso em: 23 de nov. 2019.

NASCIMENTO, Eliane Fátima Samuel do. Agroindústrias familiares - Empreendimentos geradores de desenvolvimento e renda na região Alto Uruguai. **IN: VI SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÕES E SUSTENTABILIDADE**. São Paulo, SP. 13 a 14 de nov. 2017. 12. p. 2017. Disponível em: <<https://singep.org.br/6singep/resultado/642.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, vol.24, no.58, Curitiba, jun. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n58/0104-4478-rsocp-24-58-0121.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2019.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, Rio de Janeiro, IPEA, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

PÓ, Marcos Vinicius. As formas da ação regulatória do Estado e as agências reguladoras brasileiras. In: **Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. p. 18-33. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2011/melhoria-da-regulacao-livro-completo.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2019.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679 a 698, jan. 2006. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6846/5427>>. Acesso em: 08 nov. 2019.

PORTAL VALE DO CAÍ. **São José do Sul é o primeiro município com adesão ao Susaf-RS**. São José do Sul, RS. 19 set. 2013. Disponível em: <<http://www.valedocai.com.br/noticia/5033/sao-jose-do-sul-e-o-primeiro-municipio-com-adesao-ao-susaf-rs/>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

PREZOTO, Leomar Luiz. Consultor aponta benefícios do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. Brasília: 2006. **Empresa Brasil de Comunicação - EBC**, Brasília, 04 ago. 2006. Entrevista concedida a Ivan Richard. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-08-04/consultor-aponta-beneficios-do-sistema-unificado-de-atencao-sanidade-agropecuaria>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA AGRICULTURA DO RS. Instrução Normativa Nº 14, de 09 de outubro de 2019. Dispõe sobre adesão dos Municípios ao Sistema Unificado Estadual de Atenção à Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de

Pequeno Porte - SUSAF/RS, instituído pela Lei nº 13.825, de 04 de novembro de 2011 e regulamentado pelo Decreto nº 54.189, de 14 de agosto de 2018. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 2019. 21 de out. 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=383668>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DE AGRICULTURA DO RS. Instrução Normativa Nº 02, de 20 de fevereiro de 2013. Aprova os Requisitos para Adesão dos Municípios ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte-SUSAF-RS. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 2013. 25 de fev. 2013. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/27155857-instrucao-normativa-n-022013-20-02-2013.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 14.880, de 17 de junho de 2016. Altera a Lei n.º 13.921, de 17 de janeiro de 2012, que institui a Política Estadual de Agroindústria Familiar no Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS. 2016. nº 115, 20 jun. 2016. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO &Hid_TodasNormas=63136&hTexto=&Hid_IDNorma=63136>. Acesso em 09 de set. de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 49.341, de 05 de julho de 2012. Cria o Programa de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul, institui o selo de marca de certificação “Sabor Gaúcho” e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Porto Alegre, RS, 2012. n.130. 05 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.sdr.rs.gov.br/upload/arquivos/201604/07111342-dec-49-341-cria-o-programa-estadual-de-agroindustria-familiar.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 13.922, de 17 de janeiro de 2012. Estabelece a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária – Compra Coletiva/RS. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 2012. n. 13, 18 jan. 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=57296&hTexto=&Hid_IDNorma=57296>. Acesso em 09 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 13.921, de 17 de janeiro de 2012. Institui a Política Estadual de Agroindústria Familiar no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 2012. nº 013, 18 jan. 2012. Disponível em: <<http://www3.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegis/Arquivos/13.921.pdf>>. Acesso em: 09 de set. de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 13.839, de 05 de dezembro de 2011. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia da Cooperação, cria o Programa de Cooperativismo, o Programa de Economia Popular e Solidária, o Programa Estadual de

Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, o Programa Gaúcho de Microcrédito e o Programa de Redes de Cooperação, e dá outras providências. Porto Alegre, RS. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS. 2011. nº 233, 06 dez. de 2011. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&HidTodasNormas=57028&hTexto=&Hid_IDNorma=57028>. Acesso em: 09 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Projeto de Lei nº 66/2011**. Dispõe sobre o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte - SUSAF-RS, e dá outras providências. Autor Deputado Estadual Edegar Pretto. Sancionada em 22 out. 2013. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/66/AnoProposicao/2011/Default.aspx>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 40.079, de 09 de maio de 2000. Cria o Programa da Agroindústria Familiar e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Porto Alegre, RS. 2000. 09 maio 2000. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?HidTipo=TEXTO&HidTodasNormas=3634&hTexto=&Hid_IDNorma=3634>. Acesso em: 28 out. 2019.

SSP-RS – SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL. **Indicadores Criminais**. Porto Alegre, RS. 2019. Disponível em: <<https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

ROCHA, Osni Morinish. Análise dos Serviços de Inspeção Municipal (SIM). Estudo Técnico da CNM, Brasília, 14 set. 2018. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/An%c3%a1lise%20dos%20Servi%c3%a7os%20de%20Inspe%c3%a7%c3%a3o%20Municipal%20\(SIM\)%20-%202018.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/An%c3%a1lise%20dos%20Servi%c3%a7os%20de%20Inspe%c3%a7%c3%a3o%20Municipal%20(SIM)%20-%202018.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2019.

ROLDAN, B.B. et al. O papel do programa estadual de agroindústria familiar para a oferta de alimentos seguros. In: **Anais do XXV Cong. Bras. de Ciência e Tecnologia de Alimentos**, out. 2016 - FAURGS – GRAMADO – RS. Disponível em: <<http://biblioteca.emater.tche.br:8080/pergamumweb/vinculos/000006/00000623.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2018.

RUAS, Maria das Graças. Políticas públicas. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p. Disponível em: <<file:///E:/Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Contempor%C3%A2nea/6%20Metodologia%20e%20Projeto%20de%20Pesquisa%20-%20Cristina%20Carvalho%20-%2032432/Projeto%20de%20TCC/Refer%C3%A2ncias%20Gerais/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Políticas%20Públicas.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Orgs.) Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, pp. 2315-2321.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Acompanhamento dos Maiores Contribuintes tem resultado recorde. **Resultados do 2º semestre de 2015. Revista Fato Gerador**. Brasília, DF. 2015. n. 10. p. 8. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/revista-fato-gerador-10ed.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SECRETARIA DE AGRICULTURA DO RS. **SUSAF DIPOA**. Porto Alegre, RS. 2019. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/susaf>>. Acesso em 13 nov. 2019.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Manual Operativo do Programa Estadual de Agroindústria Familiar. Porto Alegre, maio, 2017. Versão 2.2. Disponível em: <<https://www.sdr.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/02115021-manual-operativo-programa-estadual-de-agroindustria-familiar-peaf-2017-2-2.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. - Brasília: **ENAP**, 2018. 72 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre. Sociologias, n. 16, pp. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

SOARES, Márcia Miranda e MACHADO, José Ângelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: **ENAP**, 2018. 112 p. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. Abertura Política e a Dignificação da Função Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.112, n. 2, p. 43-57, abr-jun, 1984. Disponível Em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2749/1/1984%20RSP%20ano.41%20v.112%20n.2%20abr_jun%20p.43-57.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

TERABE, Carla Patrícia Almeida Rocha; BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de Pessoas como Política Pública: Estudo de Caso no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Cadernos ENAP** – Estudo em Gestão de Pessoas no Serviço Público. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1519/1/caderno37%20estudos%20em%20gest%C3%A3o%20de%20pessoas%20no%20servi%C3%A7o%20p%C3%BAblico.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2019.

VENTURA, Carla A. Arena; FERREIRA, Bruna Sousa; TELINI, Felipe Giolo. A Teoria dos Sistemas e o Sistema Único de Saúde. **Anais do 7º Congresso Brasileiro de Sistemas**. Uni-FACEF Centro Universitário de Franca. Franca - SP, 2011. p. 362-372. Disponível em: <http://eventos.unifacef.com.br/cbs/2011/artigos/H_01_Ventura_Ferreira_Telini.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

VENTURA, Carla A. Arena; MARTINELLI, Dante Pinheiro. O setor de telecomunicações no Brasil: uma análise da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) com base na teoria de sistemas. **2º Congresso Brasileiro de Sistemas**. Ribeirão Preto, 2006. Disponível em: <<http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/arquivos/37.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998. 2ª ed.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Max Weber; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF :Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 586 p. v.2.

WEBER, Max. Classe, estamento, partido. In: Mills, C. Wright; Gerth, H. H. (Org.). **Ensaio de Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 126-137. Economia e sociedade. v. 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira**. 2009. 218 f. Dissertação de Mestrado (em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2009. Disponível em: <[https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/tede/664/1/2009 %20-%20Valdemar%20Jo%C3%A3o%20Wesz%20Junior.pdf](https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/tede/664/1/2009%20-%20Valdemar%20Jo%C3%A3o%20Wesz%20Junior.pdf)>.

WESZ JUNIOR, Valdemar João; TRENTIN, Iran Carlos Lovis; FILIPPI, Eduardo Ernesto. Os Reflexos das Agroindústrias Familiares para o Desenvolvimento das Áreas Rurais do Brasil. In. **IV Congresso Internacional de La Red SIAL**, Mar Del Plata, Argentina, 27 a 31 de out. de 2008. Anais. 29 p. 2008. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/eduardo-ernesto-filippi/wesz-jr-valdemar-joao-trentin-iran-carlos-lovis-filippi-e-e-os-reflexos-das-agroindustrias-familiares-para-o-desenvolvimento-das-areas-rurais-no-brasil-in-alfater-2008-alimentacion-agricultura-familiar-y-territorio-iv-congreso-internacional-de-la-red-sial>>. Acesso em: 04 de set. de 2018.

WIKIPEDIA, a enciclopédia livre. **Lista de estados brasileiros por número de municípios**. 2019. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_estados_brasileiros_por_n%C3%BAmero_de_munic%C3%ADpios>. Acesso em: 27 out. 2019.

ZAIA, Cristiano. MP concentra inspeção animal nas mãos do governo federal. **Jornal Valor Econômico**. Brasília, DF, 17 nov. 2014. Disponível em: <<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2014/11/17/mp-concentra-inspecao-animal-nas-maos-do-governo-federal.ghtml>>. Acessado em: 6 nov. 2019.

APÊNDICE A – Entrevista com o Médico Veterinário Sr. Zilmar Moussalle

Entrevistado: Sr. Zilmar Moussalle, Médico Veterinário

Entrevistadora: Ana Lúcia dos Santos Stepan

Respostas encaminhadas por Whatsapp nos dias 05 e 07 de out. 2019, transcritas e aprovadas pelo entrevistado.

STEPAN - Em 1971, através da Lei 5.760 a inspeção de produtos de origem animal (POA) foi “federalizada”, na medida em que essa atividade passou a ser de competência exclusiva do governo federal. Neste contexto, gostaria que o Senhor contasse um pouco mais da sua experiência como Médico Veterinário do Ministério da Agricultura no Rio Grande do Sul, durante aquela época.

Em que período o Senhor trabalhou no Ministério da Agricultura e quais os cargos que ocupou?

MOUSSALLE - Eu entrei no Ministério da Agricultura em 1º de abril de 1972, contratado para ser Chefe do Serviço de Fiscalização do Consumo do Estado do Rio Grande do Sul. Esse Serviço atuava realizando fiscalizações e auditorias nos pontos varejistas, mercados e açougues, a fim de verificar a origem das carnes vendidas. Depois eu assumi a Unidade Regional de Porto Alegre, que era responsável por 16 municípios. Posteriormente, chefeei o Serviço de Inspeção de Carnes e, na sequência, assumi a chefia do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal do Ministério no Rio Grande do Sul, onde permaneci por 12 anos. Minha aposentadoria ocorreu no dia 10 de outubro 1996, após 24 anos de trabalho no Ministério da Agricultura.

STEPAN - Em que área o Senhor trabalhava quando ocorreu a federalização?

MOUSSALLE - Quando aconteceu a federalização eu estava na Chefia do Serviço de Fiscalização do Consumo no Rio Grande do Sul. Comandava uma equipe aqui na grande Porto Alegre, que na época era o maior centro de consumo e de abate clandestino do Estado. Atuava em 16 municípios, com uma equipe de 8 pessoas e 5 veículos que fiscalizava diariamente os açougues de toda a Grande Porto Alegre.

STEPAN - Gostaria que o Senhor falasse um pouco de como era realizado o abastecimento de produtos de origem animal no Rio Grande do Sul, no início da década de 70, quando ocorreu a federalização. Havia muitos frigoríficos no Estado do Rio Grande do Sul, naquela época?

MOUSSALLE - Havia muitos abatedouros no estado, porém não havia uma estatística oficial de quantos eram exatamente, mas se estimava que eram em torno de 600 pontos de abate. A grande maioria não eram frigoríficos.

STEPAN - Esses frigoríficos funcionavam durante todo o ano?

MOUSSALLE - Os pontos de abate funcionavam todo o ano, mas os frigoríficos maiores abatiam apenas durante seis meses. Isso acontecia em razão da produção de bovinos ser sazonal naquela época, sendo que no inverno não havia bovinos suficientes para abater. Assim, durante seis meses os frigoríficos abatiam e estocam a carne congelada para a venda posterior.

STEPAN - Naquela época, qual era o papel da Companhia Brasileira de Alimentos -COBAL?

MOUSSALLE - Justamente o papel da COBAL era comprar carne congelada dos frigoríficos de bovinos para abastecer o mercado durante os meses em que a oferta era baixa. Assim, em muitos períodos do ano só havia carne congelada para a venda do comércio.

STEPAN - Os estabelecimentos com SIF tinham capacidade de abastecer todo o Estado?

MOUSSALLE - Não, tanto que a intenção da federalização era fechar todos os abatedouros que não tivessem Inspeção Federal. Isso ocorreu em penas em 65 Municípios, onde os estabelecimentos com SIF poderiam abastecer o mercado local. Nos demais Municípios o fechamento dos abatedouros iria ser feito posteriormente.

STEPAN - Antes da federalização, qual órgão fazia a inspeção de POA nos estabelecimentos que não estavam sob a inspeção federal? Qual a sua impressão sobre a atuação desse órgão?

MOUSSALLE - Na verdade, o Brasil estava numa grande esculhambação quanto a inspeção de matadouros, principalmente de bovinos, pois havia vários tipos de inspeção. Aqui no Rio Grande do Sul quem fiscalizava era a Secretaria da Saúde, mas fiscalizava assim entre aspas, porque eles não tinham funcionários nem veterinários suficientes para ficar no abate. A maior parte da inspeção era realizada por técnicos rurais ou agentes de saúde que pouco entendiam e não podiam, em razão de legislação do Conselho de Medicina Veterinária, não podiam ficar fixos no local de abate. Então a inspeção era realizada por agentes de saúde que não tinham o conhecimento necessário para o cargo.

Em outros Estados a inspeção era realizada pela Secretaria da Agricultura ou pelas prefeituras, eram os famosos “matadouros municipais”. A maioria das prefeituras tinha o próprio matadouro, que era fiscalizado pela própria prefeitura. Então alguém disse “vamos moralizar isso aí”, porque temos Estados, e o Rio Grande do Sul era um deles, com um grande número de doenças, até pelo clima úmido e pela plantação de arroz e o uso da resteva para os animais. O índice de tuberculose aqui no Rio Grande do Sul é muito grande, a cisticercose também e a própria hidatidose. Enfim, as condições sanitárias eram péssimas. Se fosse possível ver as fotos dos abatedouros da época, hoje talvez elas não existam mais, veriam que eram uma vergonha. Pessoal sem bota, sem uniforme, descalço, sem camisa. Os animais sendo sangrados no chão, os cachorros comendo as vísceras do lado, assim um verdadeiro descalabro. Isso foi o que levou o Ministro Cirne Lima a instituir a Lei 5.760, de três de dezembro de 1971.

STEPAN - O Rio Grande do Sul foi o primeiro Estado a implementar a federalização? Qual o motivo?

MOUSSALLE - Sim, como o então Ministro da Agricultura, Sr. Luiz Fernando Cirne Lima, era gaúcho, foi definido que o Estado do Rio Grande do Sul seria o primeiro a iniciar a federalização. O ministro quis começar pelo Estado dele para dar exemplo. Também porque aqui no Rio Grande do Sul existiam grandes frigoríficos que, erroneamente, pensava-se que pudessem abastecer todo o estado. Então se iniciou, mas viu-se que em muitos Municípios que foram federalizados, as zonas localizadas em seu interior, isso é nas áreas rurais, não tinha como chegar caminhões para o abastecimento de carne. Naquela época também tinha a carne da COBAL que

era toda congelada, e o pessoal do interior não comia carne congelada, nunca tinham visto isso. A carne chegava nos açougues como um picolé e ninguém comia. Então começaram a matar novamente nos matadouros, que estavam fechados, matavam nas árvores, em qualquer lugar, e não havia estrutura logística para fiscalizar.

O Rio Grande do Sul deveria ser seguido, posteriormente, pelo Estado de São Paulo. Deveria ter avançado, mas em razão da troca de governo e da falta de interesse, além dos muitos problemas de abastecimento decorrentes do fechamento dos estabelecimentos, a federalização parou.

STEPAN - Quantos estabelecimentos foram fechados no Rio Grande do Sul? Quantos foram readequados para atender as exigências do Ministério da Agricultura?

MOUSSALLE - Foram fechados mais de 340 abatedouros, o número exato eu não sei. Acho que foi 345 ou 365. Ficaram somente 6 estabelecimentos, desses 300 e poucos. Sei que só 6 estabelecimentos foram considerados recuperáveis, ou seja, usando um mínimo de exigência, com alguma reforma, poderiam ser adequados dentro das normas do Ministério da Agricultura. Tem uns que estão funcionando até hoje, em Caçapava, tem um aqui em São Leopoldo. Depois foram se readequando, foram aumentando e foram fazendo layout que era previsto pelas normas.

STEPAN - Durante a federalização as atividades do Ministério da Agricultura ficaram restritas a inspeção ou também havia o controle do trânsito e do comércio dos produtos?

MOUSSALLE - Não adiantava fechar estabelecimentos, proibir por Decreto e não conferir depois se os açougues e o sistema varejista, os supermercados, estavam sendo abastecidos pelos abatedouros com Inspeção Federal. Então foi criada a inspeção de consumo. Aqui em Porto Alegre, nós tínhamos 16 municípios para a equipe. Em Cachoeira do Sul tinha um funcionário que só fazia isso, batia de manhã e de tarde nos açougues. Em Bagé, Santa Cruz, em vários Municípios havia um funcionário, um carro e um brigadiano para fazer a inspeção. Quando a origem da carcaça ou da carne não eram da Inspeção Federal, jogava-se creolina em cima e se encaminhava para um frigorífico para colocar na graxaria e transformar em farinha de carne e ossos. Porque não tinha como saber se um pedaço de carne, de dianteiro ou

traseiro, tinha uma doença e se havia sido fiscalizado ou não. Quando se constatava que era clandestino, como não se tinha o animal vivo para inspecionar todas as vísceras e toda a carcaça não tinha como atestar se estava bom ou não. Então ele ia direto para a desnaturação com creolina e depois colocava-se na graxaria.

STEPAN - Como ficou o abastecimento de produtos de origem animal no estado durante a federalização?

MOUSSALLE - O abastecimento ficou muito precário. Em Porto Alegre e em grandes centros até não tinha problema, porque havia interesse em fazer isso, mas no interior o abastecimento ficou muito complicado. Até pensou-se em levantar uma linha de crédito para colocar câmaras frigoríficas no interior, então os grandes frigoríficos poderiam ir lá e abastecer duas vezes por semana uma quantidade “x” e depois, do lado de lá, fariam a distribuição. Esse fato não vingou, também pelo motivo que naquele tempo se comia, durante 6 meses carne congelada. Nunca passou pela cabeça desse pessoal do interior comer carne congelada. O certo era descongelar a carne no frigorífico e já vender resfriada, só que não dava, o desabastecimento ia ficar muito grande e isso ia gerar uma crítica muito forte ao governo.

STEPAN - Por que e quando foi criada a Comissão Nacional de Inspeção e qual era a sua função?

MOUSSALLE - Depois do Rio Grande do Sul, entrou São Paulo, também muito complicado, entrou Minas Gerais, depois o Rio de Janeiro, o Espírito Santo, na federalização, mas estava cada vez mais complicado. O pessoal desses Estados não acreditava na federalização, não gostavam, porque eles não faziam o papel de veterinário. Diziam: eu estudei 4 anos para ser veterinário e não para ser fiscal de carne clandestina, eu não sou polícia. Ninguém gostava disso. Eu também, no início, fiquei pensando: o que eu estou fazendo aqui? Eu estudei para ser veterinário e estou aqui subindo em caminhão, escondendo-me à noite, esperando para que levassem um boi para ser abatido para entrar com a polícia para aprender, porém, depois me dei conta que era um negócio muito legal. Eu adorava fazer aquilo! No início, não, mas depois eu me adaptei a isso.

STEPAN - Como ficou a inspeção de POA no Rio Grande do Sul após a federalização?

MOUSSALLE - Então, após a federalização a Secretaria da Saúde se retirou e, em 1989, foi criado o CISPOA. O governo estadual queria abraçar todos os frigoríficos que ficaram fora da federalização e, com o tempo, readaptá-los tendo um mínimo de exigência. Isso aconteceu, hoje nós temos um CISPOA que tem aí 120 abatedouros, cada com um grau de dificuldade para se enquadrar dentro das exigências. Aí o Ministério se retirou dessa parte e ficou com aqueles que já tinham Inspeção Federal. Depois foram criadas as inspeções municipais, com o intuito de só venderem na sua cidade. Não é o que acontece hoje, dependendo do Município, se há outro município muito próximo eles abatem dentro do município e vendem no Município vizinho ou nos Municípios vizinhos. Na verdade, hoje não existe mais fiscalização em nível de comércio, absolutamente nada! Então uma ou outra denúncia é feita e, então, a fiscalização do ICMS faz alguma barreira para apreender mercadorias que não tem nota fiscal. Pegam uma caminhonete, um caminhão, um veículo transportando carne, mas assim de fiscalizar os açougues não tem não. Nem em Porto Alegre, nem em lugar nenhum que eu conheça. Uma vez nós até fizemos uma fiscalização no Mercado Público, aqui de Porto Alegre. Fizemos isso às 4 horas da manhã. São quatro entradas, mais os açougues que têm saída para a rua. Colocamos 20 agentes e 5 veterinários em carros camuflados. Chegamos, ficamos instalados nas entradas do mercado e nas calçadas para ver. O que foi apreendido de carne vocês não imaginam! Não cabia no caminhão! Era tudo “carne fria” que vêm do interior para vender no Mercado Público. Eu acho que hoje ainda acontece isso, pois não tem fiscalização, cada um faz o que quer. A pessoa quando vai comprar carne, sugiro que não compre nesses açougues de bairro que têm até o filé mignon à R\$ 15,00 ou R\$ 18, porque tudo isso é frio. Os grandes supermercados, as grandes redes, não tem problema nenhum. Todos vendem carne inspecionada ou por abatedouros com inspeção Federal ou Estadual.

STEPAN - Em sua opinião, quais foram os pontos positivos e negativos da federalização?

MOUSSALLE - O ponto positivo da federalização é que deu um susto em todo mundo, que tinha esse tipo estabelecimento e fazia o que bem entendia. Abatida da forma como queria, com os funcionários que tinha, com os cachorros na volta, tendo

instalação ou não, tendo água limpa ou não, tendo água quente ou não. Muitos pararam de abater, foram procurar outras atividades, outros voltaram depois que afrouxaram as regras. O ponto negativo é que foi mal calculado o abastecimento. Na verdade, a federalização era para ser gradativa. Pensavam na época, Dr. Rui tinha essa ideia, que seriam criados novos frigoríficos, em razão da abertura do mercado deixado pelos clandestinos. Assim, poderiam ser abastecidos todos os pontos desse nosso Rincão Gaúcho, para que pudéssemos comer somente carne fiscalizada pela Inspeção Federal, porque, na época, era a inspeção “top”. Ainda é, mas na época era uma inspeção top e o governo iria contratar mais gente para colocar nesses frigoríficos, coisa que não ocorreu. Aí começaram a fazer convênios com as Prefeituras para que essas, como órgãos oficiais, cedessem veterinários e auxiliares de inspeção. O ponto negativo foi esse, faltou previsão de abastecimento e com isso morreu a federalização.

STEPAN - O Senhor gostaria de abordar mais algum assunto sobre a federalização da inspeção?

MOUSSALLE - Eu convivi, de abril de 1972, quando eu entrei para o Ministério, até 1976, quando começou a esmorecer a federalização. Vivemos intensamente esses quatro anos, porque eu trabalhava todos os sábados e domingos, pois nos sábados e nos domingos de manhã os açougues abriam e era quando eles mais abasteciam o mercado com a carne clandestina, pensando que a fiscalização não trabalhasse nesses dias. Nós trabalhávamos todo o sábado e sábado à noite, quando recebíamos alguma denúncia, e no domingo de manhã direto. Segunda-feira de manhã os açougues estavam vazios, então eu liberava a turma do trabalho no segunda-feira, mas já na segunda à tarde começávamos tudo de novo. Foi um período muito bom, ótimo! Muito aprendizado, gostei muito do que eu fiz e isso me deu experiência para, depois, galgar outros postos. Fazíamos um excelente serviço e, modéstia à parte, nós éramos um modelo para todo o Brasil em inspeção de consumo. Eu estive em São Paulo e em Curitiba para tentar aprender mais alguma coisa nova com eles. Em Curitiba eu fiquei um dia, porque não faziam nada. Em São Paulo eu fiquei dois dias, porque também não faziam nada, então não adiantava ficar lá, longe da família e longe do serviço, então voltei. Daí começaram a vir pessoas desses Estados para cá, ficavam conosco para aprender a fazer inspeção de consumo.

Graças a esta experiência, galguei, posteriormente, a Regional de Porto Alegre, depois fui Chefe do Setor de Carnes, onde permaneci por 12 anos na Chefia do Serviço de Inspeção Federal no Rio Grande do Sul, dirigindo cerca de 500 funcionários e 120 Médicos Veterinário.

APÊNDICE B – Relação de algumas Portarias da Secretaria da Agricultura do RS que toleram a comercialização de produtos oriundos de SIM.

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
1	Portaria SEAPI nº 111 DE 15/03/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 26 a 28 de março de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOAGRO AFUBRA 2019, realizada no município de Rio Pardo/RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-111-2019-rs_375751.html
2	Portaria SEAPI nº 112 DE 18/03/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 21 a 24 de março de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da II COLINASFEST 2019, no município de Colinas/RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-112-2019-rs_375750.html
3	Portaria SEAPI nº 116 DE 19/03/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 23 e 24 de março de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FEIRA REGIONAL DA AGROINDÚSTRIA FAMILIAR -14º EXPOSIÇÃO DE ORQUIDEAS E 7º BAZAR FLOR E ARTE, realizada no município de Santa Cruz do sul/RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-116-2019-rs_375875.html
4	Portaria SEAPI nº 128 DE 28/03/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 23 e 24 de março de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 3ª MOSTRA AGROPECUÁRIA DE CHIAPETTA, que será realizada no período de 12,13 e 14 de abril de 2019, - no Parque de Rodeios do CTG Relembrando Tio Lutério, no município de CHIAPETTA-RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-128-2019-rs_376600.html
5	Portaria SEAPI nº 130 DE 28/03/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 23 e 24 de março de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Feira Regional, Industrial e Agropecuária dos Sábados Azuis, em Bagé - RS no dia 09 de março de 2019 e em 06 de abril de 2019, tendo por local na Av. Sete de Setembro Bagé/RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-130-2019-rs_376372.html
6	Portaria SEAPI nº 137 DE 09/04/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 23 e 24 de março de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 5ª EXPO ARAÇÁ, que será realizada nos dias 12 a 14 de abril de 2019, no município de NOVA ARAÇÁ-RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-137-2019-rs_376674.html
7	Portaria SEAPI nº 141 DE 12/04/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 23 e 24 de março de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOSOL 2019, que será realizada nos dias 01 a 05 de maio de 2019, no município de SOLEDADE-RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-141-2019-rs_376816.html
8	Portaria SEAPI nº 149 DE 25/04/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 15 a 19 de maio de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da XLII EXPOLEITE -XV FENASUL que será realizada no Parque de Exposições Assis Brasil na cidade de Esteio - RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-149-2019-rs_377357.html
9	Portaria SEAPI nº 154 DE 23/04/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre 07, 08, 09, 14, 15, e 16 de junho de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro SUINOFEST 2019, que será realizada no município de ENCANTADO-RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-154-2019-rs_378255.html

Continua na página seguinte

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
10	Portaria SEAPI nº 229 DE 25/06/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre o período de 08 a 11 de agosto de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FEARG - FEIRA AGRORURAL E TURÍSTICA DE GRAVATAI, que será realizada no município de GRAVATAI - RS - BAIRRO MORUNGAVA.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-229-2019-rs_379604.html
11	Portaria SEAPI nº 232 DE 30/09/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da XIII 90º EXPOFEIRA, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-232-2016-rs_329845.html
12	Portaria SEAPI nº 233 DE 03/06/2019	Art. 1º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre o período de 09 a 13 de outubro de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro do 33º ENCONTRO ESTADUAL DE HORTIGRANJEIROS 2019, que será realizado no município de SANTA ROSA-RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-233-2019-rs_379697.html
13	Portaria SEAPI nº 235 DE 25/06/2019	Art. 1.º Fica tolerada, em caráter excepcional, no período compreendido entre o período de 03 a 04 de agosto de 2019, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 6º EXPOSIÇÃO DE ORQUEIDEAS E FEIRA DE ARTESANATO, que será realizada no município de MARQUES DE SOUZA-RS.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-235-2019-rs_381016.html
14	Portaria SEAPI nº 241 DE 18/07/2019	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 42ª EXPOINTER - 21ª Feira da Agricultura Familiar 2019 no Parque de Exposições Assis Brasil em Esteio, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-241-2019-rs_380156.html
15	Portaria SEAPI nº 266 DE 29/07/2019	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da XVI EXPOMARAU 2019 em MARAURS, 08 a 15 de Outubro de 2019, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-266-2019-rs_381536.html
16	Portaria SEAPI nº 287 DE 23/08/2019	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da a 48º Exposição das Orquídeas, 14º Festa das Flores, nos dias 31 agosto a 01 de setembro de 2019, no parque da Oktoberfest, em Santa Cruz do Sul, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-287-2019-rs_382016.html
17	Portaria SEAPI nº 71 DE 28/01/2019	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FEIRA NACIONAL DO TRIGO - FEINATRIGO que será realizada nos dias 15 a 19 de maio 2019, no Parque Integrado de Exposições- Rodovia BR.158, KM 198 - Cruz Alta/RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-71-2019-rs_374683.html
18	Portaria SEAPI nº 91 DE 27/02/2019	Art. 1.º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 32º Festa da Uva em Caxias do Sul, que acontecerá de 22 de Fevereiro a 10 de março, tendo por local o Parque da Festa Nacional da Uva em Caxias do Sul/RS., e, entre eles produtos oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-91-2019-rs_375118.html

Continua na página seguinte

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
19	Portaria SEAPI nº 106 DE 15/02/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, III Expo Agro Cotricampo I Feira Agricultura Familiar, de 22 a 24.02.2018 no município de Campo Novo - RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-106-2018-rs_356812.html
20	Portaria SEAPI nº 113 DE 20/02/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, I Feira Regional de São José do Inhacorá de 09 a 11 de março de 2018 no município de São José do Inhacorá-RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-113-2018-rs_356933.html
21	Portaria SEAPI nº 114 DE 14/02/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, EXPOAGRO AFUBRA de 20 a 22 de março de 2018 em Rio Pardo - RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-114-2018-rs_356931.html
22	Portaria SEAPI nº 115 DE 19/02/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, 19ª EXPODIRETO de 05 a 09 de março de 2018 no município de Não-Me-Toque-RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-115-2018-rs_356932.html
23	Portaria SEAPI nº 116 DE 21/02/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da II FEIRA DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA que será realizada no dia 08 de março de 2018 em São Luiz Gonzaga - RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-116-2018-rs_356970.html
24	Portaria SEAPI nº 117 DE 20/02/2018	Art. 1.º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, 13ª EXPOFESTA DE BROCHIER FEIRA DA AGRICULTURA FAMILIAR 06 a 09 de abril de 2018 em Brochier - RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-117-2018-rs_356969.html
25	Portaria SEAPI nº 160 DE 08/03/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOFRED 2018 de 27 de abril a 01 de maio de 2018 no Parque Municipal de Exposições Monsenhor Vitor Batistela em Frederico Westphalen-RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-160-2018-rs_357806.html
26	Portaria SEAPI nº 182 DE 21/03/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, XVII FESTA ESTADUAL DO FEIJÃO DE 03 A 08 DE ABRIL DE 2018 em Sobradinho - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-182-2018-rs_358483.html
27	Portaria SEAPI nº 198 DE 05/04/2018	Art. 1.º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, Feira da Agricultura Familiar, durante a EXPOSOL, que será realizada de 03 a 06 de maio de 2018 no município de Soledade-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-198-2018-rs_358815.html
28	Portaria SEAPI nº 217 DE 17/04/2018	Art. 1.º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, XIV FENASUL E 41ª EXPOLEITE de 16 a 20 de maio de 2018, no Parque Estadual de Exposições Assis Brasil em Esteio/RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-217-2018-rs_359220.html

Continua na página seguinte

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
29	Portaria SEAPI nº 221 DE 13/04/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro do FESTIVAL NACIONAL DO SALAME em Marau, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-221-2018-rs_359216.html
30	Portaria SEAPI nº 222 DE 13/04/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 21ª FESTA DA BERGAMOTA E DAS FLORES no período de 30 de maio de 2018 a 10 de junho de 2018, no Parque Centenário de São Sebastião do Cai - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-222-2018-rs_359217.html
31	Portaria SEAPI nº 232 DE 18/04/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 9ª EXPOCANDE que será realizada de 03 a 06 de maio de 2018 na cidade de Candelária-RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-232-2018-rs_359359.html
32	Portaria SEAPI nº 238 DE 24/04/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 7ª FESTLEITE no período de 25 a 29 abril no Município de Anta Gorda - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-238-2018-rs_359422.html
33	Portaria SEAPI nº 298 DE 18/04/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro do FEIRÃO REGIONAL DA GARE que será realizado nos dias 16, 23 e 30 de maio de 2018, no Largo da Gare da Viação Férrea, em Santa Maria - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-298-2018-rs_360173.html
34	Portaria SEAPI nº 304 DE 15/05/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da ExpoAltoCamaquã Canguçu/2018 no período de 14 e 15 de julho de 2018 no município de Canguçu-RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-304-2018-rs_360589.html
35	Portaria SEAPI nº 305 DE 09/05/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FEIRA DA AGRICULTURA FAMILIAR na FENADOCE, que será realizada de 30 de maio a 17 de junho de 2018 na cidade de Pelotas-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-305-2018-rs_360590.html
36	Portaria SEAPI nº 340 DE 04/06/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro do Seminário Regional de Agroindústrias Familiares no próximo dia 19 de junho de 2018 no município de Vera Cruz-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-340-2018-rs_361068.html
37	Portaria SEAPI nº 360 DE 22/06/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Feira do Artesanato, Comércio, Indústria e Serviços de Rio Grande - FEARG na cidade de Rio Grande - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-360-2018-rs_361528.html
38	Portaria SEAPI nº 369 DE 20/06/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FEARG - Feira Agrorural e Turística de Gravataí que será realizada de 02 a 05 de agosto de 2018 em Morungava - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-369-2018-rs_363208.html

Continua na página seguinte

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
39	Portaria SEAPI nº 373 DE 20/06/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro do FEIRÃO REGIONAL DA GARE que será realizado nos dias 04, 11, 18 e 25 de julho de 2018, no Largo da Gare da Viação Férrea, em Santa Maria - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-373-2018-rs_363327.html
40	Portaria SEAPI nº 396 DE 12/07/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, 5ª Exposição de Orquídeas e Feira de Artesanato nos dias 04 e 05 de agosto de 2018 no município de Marques de Souza-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-396-2018-rs_365379.html
41	Portaria SEAPI nº 408 DE 20/07/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro do FEIRÃO REGIONAL DA GARE que será realizado nos dias 01, 08, 15, 22 e 29 de agosto de 2018, no Largo da Gare da Viação Férrea, em Santa Maria - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-408-2018-rs_365733.html
42	Portaria SEAPI nº 415 DE 30/07/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 41ª EXPOINTER - 20ª Feira da Agricultura Familiar 2018 no Parque de Exposições Assis Brasil em Esteio, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-415-2018-rs_366062.html
43	Portaria SEAPI nº 416 DE 04/07/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 41ª EXPOINTER - 20ª Feira da Agricultura Familiar 2018 no Parque de Exposições Assis Brasil em Esteio, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-416-2018-rs_366063.html
44	Portaria SEAPI nº 418 DE 06/08/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FECOLÔNIA - Feira da Agroindústria Colonial que será realizada de 06 a 09 de setembro de 2018 na cidade de Panambi-RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-418-2018-rs_366190.html
45	Portaria SEAPI nº 419 DE 13/08/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 7ª FEIRASOL no período de 08 a 11 de novembro de 2018 no Município de Vale do Sol - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-419-2018-rs_366187.html
46	Portaria SEAPI nº 425 DE 04/07/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Feira Regional, Industrial e Agropecuária de Erechim - FRINAPE no período de 09 a 18 de novembro de 2018 no município de Erechim-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-425-2018-rs_366373.html
47	Portaria SEAPI nº 429 DE 17/08/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Feira Regional da Agroindústria Familiar, nos dias 01 e 02 de setembro de 2018 no Parque de exposições Oktoberfest no município de Santa Cruz-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-429-2018-rs_366465.html
48	Portaria SEAPI nº 454 DE 10/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro do FEIRÃO REGIONAL DA GARE que será realizado nos dias 05, 12, 19 e 26 de setembro de 2018, no Largo da Gare da Viação Férrea, em Santa Maria - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-454-2018-rs_367383.html

Continua na página seguinte

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
49	Portaria SEAPI nº 458 DE 10/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, durante a Semana Farroupilha de 13 a 20 de setembro de 2018 no Parque de Exposições Assis Brasil em Esteio - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-458-2018-rs_367423.html
50	Portaria SEAPI nº 469 DE 25/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, durante a Feira Regional da Agricultura Familiar de Montenegro-RS, em Montenegro -RS, em 29 de novembro de 2018, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-469-2018-rs_368169.html
51	Portaria SEAPI nº 478 DE 05/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 34ºOKTOBERFEST E FEIRASUL, que será realizada entre os dias 10 e 21 de outubro de 2018-em Santa Cruz do Sul-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-478-2018-rs_368126.html
52	Portaria SEAPI nº 482 DE 25/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, durante a 12ª EXPOIBI 2018 em Ibirubá-RS, de 18 a 21 de outubro de 2018, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-482-2018-rs_368200.html
53	Portaria SEAPI nº 483 DE 25/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, durante a 16º Feira Industrial e Agropecuária de Erechim- FRINAPE 2018 no Parque da ACCIE, em Erechim -RS, de 9 a 18 de novembro de 2018, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-483-2018-rs_368199.html
54	Portaria SEAPI nº 484 DE 25/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, durante a 16º Feira Comercial, Industrial e Agropecuária de Sinimbu - EXPOSIN 2018 em Sinimbu-RS, de 08 a 11 de novembro de 2018, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-484-2018-rs_368202.html
55	Portaria SEAPI nº 485 DE 28/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Feira Regional, Industrial e Agropecuária em Bagé - RS, nos dias 06 e 13 de outubro de 2018 dos sábados azuis, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-485-2018-rs_368201.html
56	Portaria SEAPI nº 489 DE 15/10/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOIJUI FENADI 2018 em IJUI-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-489-2018-rs_368321.html
57	Portaria SEAPI nº 502 DE 16/10/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPO FARROUPILHA FENAKIWI 2018, no período de 09 a 25 de novembro de 2018, em Farroupilha- RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-502-2018-rs_368666.html
58	Portaria SEAPI nº 503 DE 16/10/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da SOLEDADE É JÓIA 2018, no período de 09 a 11 de novembro de 2018, em SOLEDADE- RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-503-2018-rs_368646.html
59	Portaria SEAPI nº 504 DE 06/09/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FEMATE, que será realizada entre os dias 06 a 09 de SETEMBRO de 2018, em Arvorezinha -RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-504-2018-rs_368612.html

Continua na página seguinte

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
60	Portaria SEAPI nº 505 DE 16/10/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOVALE 2018 - 21ª Feira Industrial, Comercial e de Serviços, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-505-2018-rs_368645.html
61	Portaria SEAPI nº 510 DE 25/10/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Feira Regional, Industrial e Agropecuária em Bagé - RS, nos dias 03 e 10 de novembro de 2018 dos sábados azuis, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-510-2018-rs_368920.html
62	Portaria SEAPI nº 573 DE 14/11/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Feira Comercial, Industrial e Agropecuária de Três Arroios - V FECIATA, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-573-2018-rs_370413.html
63	Portaria SEAPI nº 574 DE 22/11/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, nas feiras inclusas no Programa Estadual de Agroindústria Familiar- PEAFF, para que as mesmas possam comercializar seus produtos nas feiras promovidas pela Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário-SEAD, ligada a Casa Civil do Governo Federal juntamente com a SDR, EMATER/RS e FETAG/RS, que ocorrerão de 6 a 9 de dezembro de 2018 no Centro de Eventos da FAURGS em Gramado/RS, e de 11 a 14 de dezembro de 2018 no Largo Glênio Peres em Porto Alegre/RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-574-2018-rs_370415.html
64	Portaria SEAPI nº 575 DE 14/11/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Feira Regional, Industrial e Agropecuária em Bagé - RS, nos dias 08, 15 e 22.12.2018 dos Sábados Azuis, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-575-2018-rs_370414.html
65	Portaria SEAPI nº 577 DE 29/11/2018	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro do FEIRÃO REGIONAL DA GARE que será realizado nos dias 05, 12, 19 e 26 de dezembro de 2018 e, 02, 09, 16, 23 e 30 de janeiro de 2019, no Largo da Gare da Viação Férrea, em Santa Maria-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-577-2018-rs_370559.html
66	Portaria SEAGRI nº 441 DE 06/11/2017	Art. 1.º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da, 15ª EXPOSIN - Feira Comercial, Industrial e Agropecuária de Sinimbu, de 10 a 15 de novembro de 2017 em Sinimbu-RS no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-441-2017-rs_352574.html
67	Portaria SEAPI nº 188 DE 13/07/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da VIII EXPO ALTO CAMAQUÁ em Bagé, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-188-2017-rs_346293.html
68	Portaria SEAPI nº 201 DE 24/07/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da Estrela Multifeira/2017 - Feira de Indústria, Comércio, Agronegócios, Serviços, Cultura, Turismo e Esporte em Estrela-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-201-2017-rs_346908.html

Continua na página seguinte

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
69	Portaria SEAPI nº 202 DE 24/07/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da I VTNODEIRO - Festival Internacional do Vinho e do Cordeiro em Torres-RS. em Colinas, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-202-2017-rs_346768.html
70	Portaria SEAPI nº 209 DE 27/07/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da "9ª FECOLÔNIA de Panambi-RS" em Panambi-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-209-2017-rs_347298.html
71	Portaria SEAPI nº 215 DE 08/08/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da XIV FENATRIGO - FEIRA NACIONAL DO TRIGO em Cruz Alta - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-215-2017-rs_347415.html
72	Portaria SEAPI nº 215 DE 08/08/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da XIV FENATRIGO - FEIRA NACIONAL DO TRIGO em Cruz Alta - RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-215-2017-rs_347415.html
73	Portaria SEAPI nº 243 DE 31/08/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 40ª EXPOINTER e da 19ª Feira da Agricultura Familiar, no Parque Estadual de Exposições Assis Brasil, em Esteio, no período de duração da feira, de 26 de agosto a 03 de setembro do ano em curso.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-243-2017-rs_349064.html
74	Portaria SEAPI nº 244 DE 23/08/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOMARAU - em Marau-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-244-2017-rs_349065.html
75	Portaria SEAPI nº 244 DE 23/08/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOMARAU - em Marau-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-244-2017-rs_349065.html
76	Portaria SEAPI nº 251 DE 05/09/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 9ª FECOLÔNIA DE PANAMBI em Panambi, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-251-2017-rs_349544.html
77	Portaria SEAPI nº 274 DE 25/09/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 33ª OKTOBERFEST E FEIRASUL - Em Santa Cruz do Sul-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-274-2017-rs_350856.html
78	Portaria SEAPI nº 292 DE 28/09/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOJUI FENADI 2017 em IJUI-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-292-2017-rs_351195.html
79	Portaria SEAPI nº 299 DE 03/10/2017	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 91ª EXPOFEIRA 2017 em PELOTAS-RS, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-299-2017-rs_351340.html

Continua na página seguinte

N	Portaria	Caput do Art. 1º	Fonte
80	Portaria SEAPI nº 123 DE 19/05/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FENARROZ, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-123-2016-rs_324606.html
81	Portaria SEAPI nº 124 DE 19/05/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FENADOCE, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-124-2016-rs_324589.html
82	Portaria SEAPI nº 127 DE 01/06/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da EXPOBENTO, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-127-2016-rs_324889.html
83	Portaria SEAPI nº 135 DE 16/06/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da FEARG, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-135-2016-rs_325266.html
84	Portaria SEAPI nº 148 DE 17/06/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da RURAL SHOW, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-148-2016-rs_325949.html
85	Portaria SEAPI nº 150 DE 08/07/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 7º EXPO ALTO CAMAQUÃ, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-150-2016-rs_326034.html
86	Portaria SEAPI nº 164 DE 14/07/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 3ª Exposição de Orquídeas e Feira de Artesanato, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-164-2016-rs_326442.html
87	Portaria SEAPI nº 185 DE 27/07/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 39ª EXPOINTER - 18ª FEIRA DA AGRICULTURA FAMILIAR, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-185-2016-rs_327366.html
88	Portaria SEAPI nº 192 DE 16/08/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 8ª FEMATE, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-192-2016-rs_327893.html
89	Portaria SEAPI nº 193 DE 16/08/2016	Art. 1º Será tolerada, em caráter excepcional, a comercialização de produtos de origem animal oriundos do Serviço de Inspeção Municipal - SIM, dentro da 32ª OKTOBERFEST E FEIRASUL, no período de duração da feira.	https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-193-2016-rs_327892.html