



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES E AS IMPLICAÇÕES NOS SISTEMAS DE INSPEÇÃO

Jaime Miguel Weber (Doutorando – PPGDR - Unisc); Dra. Erica Karnopp (Docente PPGDR- Unisc); Cesar Leandro Christo Hundertmarck (Doutorando PPGDR - UNISC)

Resumo

O processamento de alimentos se apresenta como uma alternativa de diversificação de renda e resistência para a agricultura familiar, com a agregação de valor e geração de empregos. Para dar suporte às atividades de agroindustrialização foi criada a Lei Estadual de Agroindústria Familiar e o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte / RS. Contudo, existem vários limites para o desenvolvimento das agroindústrias, constatados pelo elevado grau de informalidade e baixa adesão ao Sistema. São muitas as oportunidades para este segmento, como programas governamentais de crédito e apoio, serviços de extensão. Sendo assim, este trabalho busca a compreensão desse contexto a partir da análise de algumas limitações enfrentadas pelas agroindústrias familiares do Estado. Para melhor compreensão dos processos das políticas públicas realizou-se pesquisa bibliográfica sobre os sistemas de inspeção e programas disponibilizados pelas secretarias de Estado. As políticas públicas têm contribuído com linhas de crédito e com simplificações nos processos de formalização, mas ainda permanecem lacunas no sentido de facilitar o processamento de alimentos, de acordo com a realidade enfrentada pelos agricultores. Agroindústria familiar, neste artigo, refere-se às "formas de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, à produção de valor de troca que se realiza na comercialização" (MIOR, 2005, p. 191). Essa delimitação tem grande proximidade com o conceito que é utilizado pelas políticas públicas, mostrando uma concordância do uso do termo entre os programas de apoio e os estudos acadêmicos.

Palavras-chave:

Agricultura Familiar. Agroindústria familiar. Sistemas de inspeção. Políticas públicas.

Introdução

Segundo dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006, que usa como base os critérios da Lei 11.326 de 2006, que define o que é agricultura familiar no Brasil, essa representa 74,4% da mão de obra ocupada no campo, com apenas 24,3% de toda a área brasileira e com 84,4% dos estabelecimentos rurais do país (MDA, 2009). Com uma produtividade mais alta que o modelo de agricultura patronal para algumas culturas, a agricultura familiar consegue responder por 38% do Valor Bruto da Produção, apesar de ocupar uma área proporcionalmente menor (MDA 2009), e tem grande importância na produção de gêneros alimentícios no país. A título de exemplo, pode-se pontuar que a agricultura familiar é responsável por 87% da produção de mandioca, 70% da produção do feijão, 46% da produção de milho, 38% da produção de café, 34% da produção de



arroz, 21% da produção de trigo, 16% da produção de soja, 59% da criação de suínos, 58% da produção de leite, 50% da criação de aves e 30% da criação de bovinos no país.

Nas últimas décadas presenciamos uma ampla participação da diversidade rural brasileira nos seus processos de debate, organização, proposição e promoção de políticas públicas, e no reconhecimento do país enquanto referência mundial de desenvolvimento rural sustentável, considerando as transversalidades e horizontalidades territoriais. No entanto, o recém-lançado Relatório da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Estado da segurança alimentar e nutricional no mundo (FAO, 2017), mostra que após mais de uma década de diminuição, a fome voltou a crescer e afeta, hoje, 11% da população mundial. São 815 milhões de pessoas, cronicamente, subnutridas. Dessa forma, a agricultura familiar, que possui uma função relevante na produção de alimentos, pode ser fundamental para a segurança alimentar e nutricional, e para a mitigação da fome no mundo.

A sociedade brasileira presenciou e experimentou uma distinta conformação nas relações políticas entre governos e sociedade civil, especialmente no período entre 2003 e 2012. Várias ações no campo das políticas públicas para o meio rural foram desenvolvidas e vários espaços de construção coletiva foram proporcionados, especialmente aos movimentos sociais, com algumas oportunidades de participação efetiva nas definições de políticas para o campo. Apesar desse “novo” momento de participação e de fortalecimento do protagonismo dos agricultores e da implementação de políticas públicas relevantes para a agricultura familiar, os setores conservadores seguiram criando resistências e dificuldades no que diz respeito ao desenvolvimento da produção de alimentos saudáveis, com sustentabilidade ambiental e justiça social. Uma forte evidência para essa afirmação é a proposta do chamado “pacote do veneno” apresentado pelo executivo federal e sustentado pela bancada ruralista do congresso nacional.

Para Secchi (2014) as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é refletir sobre a política pública para as agroindústrias do Rio Grande do Sul, a partir da lei de 2011, promulgada em 2012, e dos sistemas de inspeção sanitária, o Sistema de Inspeção Municipal –SIM e o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF – RS.

Políticas públicas e suas implicações na sociedade



A origem do termo política pública não é recente, assim como suas compreensões foram se alterando ao longo dos anos, com os mais variados estudos e pesquisas nessa área. Segundo Souza (2006) a política pública enquanto campo de conhecimento e disciplina acadêmica surge nos EUA, rompendo ou alterando as etapas adotadas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que eram voltadas mais para a análise sobre o Estado e suas instituições do que para produção dos governos. Dessa forma, a área de política pública emerge na Europa como um incremento dos trabalhos referenciados em teorias explicativas sobre a função do Estado e do governo, como produtor de políticas públicas. Enquanto nos EUA a área da política pública aparece na academia sem estabelecer analogias com as referências teóricas sobre o papel do Estado, colocando sua ênfase nos estudos sobre a atuação dos governos.

Para falar em políticas públicas é importante buscar um entendimento do conceito de políticas públicas. Para Souza (2006) as políticas públicas versam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de deliberações políticas, e do processo de construção e atuação dessas políticas. Contudo, ressalta que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. E que entre as definições de vários autores, a mais conhecida continua sendo a de Laswell, que considera que decisões e análises sobre política pública provocam resposta para as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Entre os fundadores da área de políticas públicas, Souza (2006) destaca H. Laswell que nos anos 1930 introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) numa tentativa de harmonizar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos, e para facilitar diálogos entre cientistas sociais, governos e grupos de interesse. Enquanto H. Simon Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), considerando que a racionalidade dos decisores é sempre limitada em função de informações incompletas ou interesses pessoais; coloca ainda que a criação de estruturas (regras e incentivos) que balizam o comportamento dos atores pode maximizar a racionalidade.

A política pública se constitui na sociedade a partir das relações entre os atores sociais e as carências que vão se apresentando de forma dinâmica, e que necessitam de atenção e busca de soluções. Para Secchi (2014) a política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [e] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público”. Estes elementos são relevantes porque se relacionam com a abordagem multicêntrica, a partir da interpretação do papel do Estado e suas particularidades que podem variar de acordo com as regiões ou países:



[...] a abordagem multicêntrica [...] porque adota um enfoque mais interpretativo e, por consequência, menos positivista, do que seja a política pública [...] segundo, porque evitamos uma pré-análise de personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas [...] terceiro, porque essa abordagem tem implicação em um espectro grande de fenômenos [...] quarto, porque o papel do Estado varia em cada país, e muda constantemente dentro de um mesmo país (SECCHI, 2014, p. 3).

O debate sobre política pública se reveste de muita complexidade em função da abrangência de conceitos e interpretações. Segundo Secchi (2014) há mais de cem conceitos de política pública, mas para entender melhor sobre esses conceitos há que se distinguir entre o problema público e a política pública. Problema público é uma carência ou excesso que existe na sociedade, de qualquer natureza, e que necessita de intervenção. Enquanto a política pública é a tentativa de interferência para mitigação de um problema público, a partir das mais variadas possibilidades ou alternativas para atacar o problema a fim de que seja amenizado ou solucionado. Então, trata-se de uma diretriz pública voltada para a resolução de um problema público, com dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Para Secchi (2014) o problema se caracteriza pela discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Ou seja, “a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. Considera ainda que “o processo de elaboração de políticas públicas (policy-making process) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (policy cycle)”.

Assim sendo, as sete fases do processo apontadas são: Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação; Extinção (SECCHI, 2014, p. 33). Para Faria (2003) há uma gama de abordagens que buscam analisar as políticas públicas e seus processos de gestão e formação:

Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação. (FARIA, 2003, p. 22).

Nesse sentido, pode-se constatar que os processos de formação e gestão das políticas públicas no Brasil, específicas para a agricultura familiar ainda são recentes, considerando os processos socioculturais históricos e a importância deste setor para o desenvolvimento dos territórios. Segundo Sabourin (2017) temos que considerar que no Brasil já temos em torno de vinte anos de políticas públicas específicas para a categoria da agricultura familiar. [...] “A abordagem sócio-histórica das políticas públicas postula a inserção do político no social. Trata-se também de contextualizar socialmente as políticas, de tentar escapar de uma visão autocentrada no Estado,



tomando por objeto de pesquisa os processos globais, regionais ou até culturais” (SABOURIN, 2017, p. 265)

Assim sendo, a finalidade dessa rápida abordagem sobre política pública justifica-se para contribuir na reflexão sobre a agricultura de base familiar, o beneficiamento de produtos, e de como se deu o processo sociocultural e político de implementação da legislação e dos sistemas de fiscalização e inspeção sanitária que será abordado na sequência deste trabalho.

Agroindústrias familiares: definições e percepções

Torna-se necessária a compreensão sobre como as agroindústrias vem sendo “tratadas” pelas instituições e organizações, assim como seus conceitos e percepções, a partir dos distintos atores sociais envolvidos com esse tema. Para Gazolla (2009), os pequenos empreendimentos agroindustriais têm uma importância crescente em algumas regiões onde predomina a agricultura familiar. Essa importância se observa na produção de alimentos, na diversificação da economia local, na constituição de novos mercados para os agricultores e na preservação das relações sociais no rural, e do rural como o urbano. Contudo, os seus processos de reprodução e sustentação social são permeados por várias barreiras e carências que dificultam o desenvolvimento e fortalecimento dessas experiências e que, conseqüentemente, repercutem no desenvolvimento dos territórios. Esses problemas são multifacetados e possuem interconexões com as instituições, com as organizações sociais rurais dos próprios agricultores e com o Estado.

Nas últimas décadas, especialmente após os anos de 1990, estas atividades passaram a ter uma importância econômica maior para as famílias e também para as economias locais, especialmente pelo tamanho e pela forma descentralizada como se organizam. Segundo Kalnin (2004) foi a partir dos anos 1990 que os projetos de promoção da agricultura familiar passaram a apostar na implantação de agroindústrias como possibilidade de alternativa de renda e emprego e melhoria das condições de vida dos agricultores, e também para amenizar a crise e a migração para os centros urbanos.

Nesse contexto, as agroindústrias familiares têm encontrado um conjunto de barreiras que passam pela produção, acesso a mercados, organização, e legislações sanitária, ambiental e fiscal, com todas as suas exigências (estruturas, documentos, equipamentos, embalagens, tratamentos, entre outros). Enfim, as principais limitações enfrentadas no início das atividades são, em sua maioria, referentes à complexa e intensa burocracia para a adequação aos padrões sanitário, ambiental e produtivo.



A partir dessas barreiras/problemas inicia uma mobilização de vários atores sociais numa perspectiva de busca de alternativas que possam minimizar ou resolver, pelo menos, os problemas mais relevantes.

Políticas públicas para a Agroindústria Familiar

Percebe-se que os agricultores familiares se esforçam na busca de alternativas para viabilizar a atividade rural e se manter no meio rural. Uma dessas alternativas tem sido o fortalecimento das atividades de processamento de alimentos (agroindustrialização) que são práticas com particularidades socioculturais. “A agroindustrialização da produção realizada pelos agricultores familiares é uma importante alternativa de geração de renda no meio rural.[...] Neste tipo de empreendimento, os agricultores são os protagonistas do processo, passando a atuar em toda a cadeia produtiva”. (SDR, 2017, p. 3). O Estado do Rio Grande do Sul (Secretaria de desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR), após vários debates e diagnósticos, lançou em 2012 o Programa de Agroindústria Familiar (PEAF) do Estado do Rio Grande do Sul. No entanto, ainda permanecem algumas lacunas legais e conceituais, do ponto de vista prático, para fortalecer e expandir esse programa como estratégia de desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural das comunidades rurais; e ainda como estratégia de produção de alimentos de qualidade.

O Programa Estadual de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul foi criado pelo Decreto Lei nº 49.341 de 5 de julho de 2012, tendo como objetivos gerais a organização dos agricultores familiares e públicos tradicionais; a valorização do trabalho coletivo, a promoção e o fomento; a implantação e a legalização de agroindústrias familiares, de pequeno porte, e de processamento artesanal, com vista ao desenvolvimento rural sustentável e a promoção da segurança alimentar e nutricional da população, bem como ao incremento à geração de trabalho e renda.

Para o Estado do RS considera-se (Lei 13.921/2012): Agroindústria familiar é o empreendimento de propriedade ou posse de agricultor(es) familiar(es) sob gestão individual ou coletiva, localizado em área rural ou urbana, com a finalidade de beneficiar e/ou transformar matérias-primas provenientes de explorações agrícolas, pecuárias, pesqueiras, aquícolas, extrativistas e florestais, abrangendo desde os processos simples até os mais complexos, como operações físicas, químicas e/ou biológicas.



A partir do PEAf se constitui um processo de capacitação de técnicos e agricultores para a implementação do Programa, tomando como referência as novas regras. Para a compreensão desse processo é relevante o entendimento dos sistemas de inspeção, seus instrumentos de regulação e as esferas de competência.

Sistemas de Inspeção Sanitária dos Produtos de Origem Animal e Vegetal

A regulamentação dos sistemas brasileiros de inspeção sanitária de produtos de origem animal e vegetal tem como referência legal um aparato de leis, decretos, portarias e instruções normativas, que estabelecem a condição legal de normatização da atuação da inspeção sanitária. No caso da agroindustrialização de base familiar, essas normas se apresentam também como um obstáculo para o desenvolvimento dessas agroindústrias, como aponta Guimarães (2001) ao considerar que as normativas sanitárias apresentam uma série de empecilhos, e que se pode notar pelo elevado percentual de informalidade desse setor.

A agroindústria de base familiar tem se destacado como uma relevante oportunidade e alternativa de agregação de valor aos produtos processados e trouxe uma nova esperança com a reorganização dos sistemas de produção de economia da agricultura familiar, dinamizando a economia local e regional, gerando novos empregos e contribuindo na redução das desigualdades sociais nos territórios.

Dessa forma, primando pela segurança da qualidade do alimento, mas buscando eliminar as cláusulas legais que criavam dificuldades, porque a lei foi elaborada de acordo com os interesses e demandas das grandes empresas, foi criado os Serviços de Inspeção Sanitária, os Manuais de Boas Práticas, e algumas legislações simplificadas. Contudo, temos que se considerar que os avanços nas legislações foram poucos, em função do campo de disputas entre os atores sociais que estão envolvidos nos processos agroindustriais. Esse tipo de situação nos remete às reflexões de Bourdieu (2003) a respeito do conceito de campo, ambiente de disputas de poder entre grupos, em que Bourdieu reconhece a tensão constante entre os dominantes e os dominados. E nesse campo de disputa as regras são utilizadas para impor uma “conduta adequada”. Em função do saber científico constituído:

O *hábitus* científico é uma regra feita homem, ou melhor, um *modus operandis* científico que funciona em estado prático segundo as normas da ciência sem ter estas normas na sua origem: é esta espécie de sentido do jogo científico que faz com que se faça o que é preciso fazer no momento próprio, sem ter havido necessidade de tematizar o que havia que fazer, e menos ainda a regra que permite gerar a conduta adequada (BOURDIEU, 2003, p. 23)



Essa “conduta adequada” é um campo de disputa por onde o dominante se ampara na legislação e o dominado reage no sentido de criar outras normas que estejam de acordo com a realidade, com respeito às especificidades, e permitam, pelo menos, a coexistência. Nesse sentido, as disputas também têm se manifestado, muitas vezes de forma sutil e indireta, nas formulações e implementações das políticas públicas para as agroindústrias familiares. Um dos exemplos é a baixa adesão ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal - SUASA e ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF. A adesão a estes sistemas tem sido prejudicada em função de contradições, disputas ideológicas e entraves burocráticos de instituições públicas e privadas.

A criação e implantação do SUASA, a partir de 2006, e no Rio Grande do Sul em 2011, com a aprovação da Lei de criação do SUSAF, regulamentada em 2012, estabelecem a base legal para os municípios que optam pela implantação da equivalência sanitária para o Serviço de Inspeção Municipal - SIM, possibilitando a comercialização de seus produtos para além das fronteiras municipais.

Dessa forma, no âmbito municipal é o Sistema de Inspeção Municipal – SIM que dá amparo às agroindústrias familiares e de pequeno porte, desde que o processamento e a comercialização sejam realizados nos limites geográficos do município de origem. Uma situação que de certa forma “engessa” o comércio e dificulta a ampliação do mercado. A alternativa para resolver esse limite geográfico para a comercialização, a partir da demanda dos agricultores familiares, foi a criação do SUSAF e do SUASA.

A Legislação Sanitária que vigora para as atividades agroindustriais familiares e de pequeno porte passou por várias adequações, porém, enquanto algumas demandas (problemas) foram solucionadas, o excesso de burocracia e exigências legais exclui uma parcela significativa de agricultores que se envolve em atividades agroindustriais, e que não conseguem atender ao conjunto de exigências em função de vários motivos, entre os quais estão a falta de recursos e a baixa escala de produção, ou ainda, por uma opção de resistência e de manutenção de um sistema de processamento (informal) que tem a ver com a característica e com a cultura da agricultura familiar. Assim sendo, grande parte das atividades agroindustriais responsáveis pela produção de alimentos processados, encontra-se inviabilizada legalmente para a produção e comercialização de seus produtos. Para Prezotto (2013) temos dois sistemas de inspeção que estão em vigência no país. Até 2006 o sistema convencional tinha abrangência e responsabilidades para as esferas



federal, estadual e municipal, desmembrando-se em três distintos tipos de inspeção: Sistema de Inspeção Federal - SIF, Sistema de Inspeção Estadual, e Sistema de Inspeção Municipal - SIM.

A partir de 2006 se estabeleceu o Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, como um novo sistema de inspeção de produtos agropecuários, a fim ampliar as possibilidades de comercialização para as esferas estaduais e nacional. O SUASA passa a ter sua vinculação com a Secretaria Estadual de Agricultura e com o Ministério da Agricultura, onde o SISBI passa a se constituir como o sistema de inspeção.

O que se apresenta como novidade e vantagem nessa reestruturação é a possibilidade de que a agroindústria familiar que possua o SIM possa comercializar seus produtos a nível estadual e federal, desde que atendam aos requisitos legalmente estabelecidos. A seguir serão abordados os sistemas SUASA e o SUSAF (Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte), criados e implementados no Rio Grande do Sul.

O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

O SUASA é o novo sistema de inspeção, organizado de forma unificada, descentralizada e integrada entre a União (através do Mapa), que coordena o sistema, como Instância Central e Superior, os estados e Distrito Federal, como Instância Intermediária, e os municípios, como Instância Local, através de adesão voluntária. Seu objetivo é garantir a saúde dos animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos e dos serviços e a identidade, qualidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos finais destinados ao consumo. Fazem parte do SUASA quatro subsistemas brasileiros de inspeção e fiscalização, isto é: Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA. Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – SISBI-POV. Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas. Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários. O SISBI-POA tem por objetivo a harmonização e padronização dos procedimentos de inspeção dos produtos de origem animal e está em processo de implantação, conforme informações contidas neste Documento Orientador. Portanto, sempre que for citado o SISBI-POA, está se referindo à parte do SUASA que cuida da inspeção dos produtos de origem animal. (MDA, 2008)

A legislação que instituiu e regulamentou o SUASA tem como base a Lei Agrícola (nº 8.171/1991), alterada pela Lei nº 9.712/1998, nos artigos 27, 28 e 29, que criou o SUASA. No entanto, foi o Decreto nº 5.741/2006, que regulamentou o seu funcionamento. Os procedimentos para adesão dos entes federados foram definidos somente em 2011, através da IN do Mapa nº 36/2011, além



do decreto nº 8445, de 06 de maio de 2015, que altera o art. 151 e 153 do Decreto nº 5.741 de 2006, e estabelece quais são os requisitos para equivalência entre os serviços de inspeção. Após a adesão dos entes federados ao SUASA, todo o trabalho relacionado com serviço de inspeção passa a ser regido pela própria legislação. Significa que o próprio Estado ou Município define os critérios e procedimentos de inspeção e aprovação de plantas de agroindústrias, a menos que não fira os princípios legais do SUASA. Na sequência, passam a ser realizadas as auditorias previstas para avaliação sobre a forma como estão os procedimentos. A inspeção é específica para avaliar a qualidade higiênico-sanitária e a inocuidade alimentar. A concessão de equivalência concedida após a comprovação da eficácia da inspeção local está prevista no Art. 15 da IN nº 36/2011. Enquanto, o Art. 16 apresenta a necessidade legal das auditorias periódicas para constatação da fiscalização e manutenção da qualidade ao longo do tempo. Essas auditorias serão realizadas em todas as esferas responsáveis pelo SUASA. (BRASIL, 2011):

Para a agroindústria de base familiar, a adesão dos municípios ao SISBI é relevante porque propicia a expansão da participação de agroindústrias no mercado, especialmente as pequenas agroindústrias.

Com base nos dados do MAPA (BRASIL, 2016), apenas quatro estados e o Distrito Federal efetivaram seus credenciamentos ao sistema. O Rio Grande do Sul tem se destacado com a inclusão de 7 municípios: Alegrete, Erechim, Rosário do Sul, Santa Cruz do Sul, São Pedro do Butiá, Vista Gaúcha e Santana do Livramento.

A adesão ao SUASA acontece de forma voluntária. Contudo, alguns fatores como a falta de estrutura, de recursos humanos e procedimentos pré-estabelecidos figuram entre os principais limitantes para o fortalecimento e ampliação do SUASA (BRASIL, 2016). Outro limitante é a implantação do SIM; os municípios possuem dificuldades de várias ordens para “bancar” esse sistema. Enquanto não houver organização dos municípios para atender as exigências mínimas estabelecidas, a abrangência e o desenvolvimento do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária estarão comprometidos.

Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte - SUSAF

Trata-se de uma iniciativa do Estado do Rio Grande do Sul. A implantação do SUSAF, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 49340 de 05 de julho de 2012, permite aos estabelecimentos registrados nos Serviços de Inspeção Municipais e que estejam engajados neste



Sistema, o comércio em todo o território do estado do Rio Grande do Sul, o que só caberia àqueles registrados na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA) por meio do Serviço Estadual de Inspeção (CISPOA). Para que os municípios obtenham, de forma voluntária a adesão a este Sistema, é necessária a comprovação da equivalência junto à SEAPA dos seus processos e procedimentos de inspeção e fiscalização. A partir de 2013, os procedimentos para o reconhecimento da equivalência ao SUSAF- RS foram instituídos pela IN nº 02, de 10 de fevereiro de 2013 – SEAPA (RIO GRANDE DO SUL, 2013). As condições de infraestrutura administrativa para o alcance de equivalência estão no Art. 10 da IN 02/2013:

Art. 10. Os requisitos relacionados com a infraestrutura administrativa para obtenção da equivalência do Serviço de Inspeção Municipal serão avaliados mediante as seguintes condições: I - recursos humanos: médico(s) veterinário(s) oficial(is) e auxiliar(es) de inspeção capacitados, em número compatível com as atividades de inspeção naqueles estabelecimentos que fizerem parte do SUSAF/RS, lotados no Serviço de Inspeção, que não tenham conflitos de interesses e possuam poderes legais para realizar as inspeções e fiscalizações com imparcialidade e independência; II - 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 no estabelecimento; III - estrutura física: materiais de apoio administrativo, mobiliário, equipamentos de informática e demais equipamentos necessários que garantam efetivo suporte tecnológico e administrativo para as atividades da inspeção; IV - banco de dados sobre o cadastro dos estabelecimentos, rótulos e projetos aprovados, dados de produção, dados de abate, mantendo um sistema de informação atualizado; e V - infraestrutura para desenvolvimento dos trabalhos como veículos oficiais em número e condições adequadas, respeitando as particularidades de cada Município e Serviço de Inspeção, para exercício das atividades de inspeção (RIO GRANDE DO SUL, 2013)

Segundo Art. 10, é necessário que os Serviços de Inspeção Municipais possuam médicos veterinários e auxiliares de inspeção capacitados e em número compatível. Este é um dos problemas para a adesão ao SUSAF, considerando a situação financeira precária da maioria dos municípios gaúchos. O Ministério do Desenvolvimento Agrário aportou o valor de 2 milhões de reais para a compra de veículos, computadores e outros equipamentos que foram repassados aos municípios que obtiverem equivalência sanitária ao SISBI ou SUSAF (SEAPA 2014). Já passa de 35 municípios do Estado com adesão ao SUSAF, e mais de 60 agroindústrias, segundo informações fornecidas pela Secretaria Estadual da Agricultura – SEAPI.

Essa breve contextualização dos sistemas de inspeção sanitária tem como objetivo dar subsídio para a reflexão que virá na sequência sobre a relação dos processos das políticas públicas e suas implicações, analisadas especialmente para as fases de formulação e implementação.



Análise dos sistemas de Inspeção a partir das interpretações, percepções, limites e potencialidades de implementação de uma política pública

A análise a seguir dar-se-á com ênfase na implementação do SUSAF, como política pública específica do Estado do Rio Grande do Sul. A proposição do SUSAF como uma política pública de âmbito estadual tem sua origem a partir de um problema socioeconômico, manifestado por agricultores de vários municípios, com a implantação do SIM, considerando que essa política restringe a comercialização de produtos processados para os limites geográficos do município. Assim sendo, pode-se considerar que houve a identificação do problema e a busca de solução envolveu a sociedade civil como demandante, o poder legislativo, como intermediário para a elaboração da política pública, o poder executivo Estadual, através da SEAPI - responsável pelo processo de fiscalização, orientações, auditorias e vistorias, e o poder executivo Federal (MAPA), como poder regulador em âmbito Federal. A demanda inicial foi levada à assembleia legislativa (gabinete do deputado estadual Edegar Preto) que passou a mobilizar os movimentos e organizações sociais do campo, envolvendo o governo do estado, o governo federal e a federação dos municípios. Para ampliar e aprofundar o debate foram realizadas uma série de reuniões, audiências públicas e seminários, em diversas regiões do estado, para buscar uma forma adequada de como deveria ser esse sistema integrado – passou a se constituir como uma política pública de construção coletiva.

Dessa forma, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou por unanimidade a proposta do Sistema, em novembro de 2011, e o governador do Estado à época, Tarso Genro, sancionou a Lei nº 13.825, que dispõe sobre o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF – RS. Então, a unificação dos Sistemas de Inspeção estava viabilizada legalmente. As agroindústrias que alcançarem a aprovação pelo Serviço de Inspeção Municipal, com a adesão ao SUSAF-RS poderão comercializar no domínio territorial do Estado do Rio Grande do Sul.

Pela LEI Nº13.825/2011 são consideradas agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal os estabelecimentos com pequena escala de produção dirigidos diretamente por agricultor(es) familiar(es) com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, cuja a produção abarque desde o preparo da matéria prima até o acabamento do produto, e seja realizada com o trabalho predominantemente manual e que acrescente aos produtos características peculiares relacionadas ao local de origem. E são consideradas agroindústrias familiares de pequeno porte os estabelecimentos de propriedade ou posse de agricultores familiares, definidas pelo artigo 3º da Lei Federal nº 11.326/2006, de forma individual ou coletiva, dispendo de instalações mínimas e destinadas ao abate, ao processamento e à industrialização de produto de origem animal, conforme critérios definido em regulamento.



A implementação de uma política pública é considerada como uma das etapas mais críticas e delicadas, pelo fato de que é nessa fase que as vulnerabilidades e as insuficiências da política se manifestam, e é nessa fase que se coloca em prova o potencial da política e a capacidade dos gestores. Contudo, torna-se relevante a observação na trajetória das etapas de uma política pública e suas relações com os atores sociais e instituições, considerando que os resultados normalmente são imprevisíveis, porque fazem parte de um processo interativo de elaboração, execução e reformulação (alteração de rumo ou estratégias). Para Lima (2013) “o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa”. Ou seja, a implementação possui uma relação direta com a execução de atividades, com distintos atores e cenários.

Segundo Lima (2013), a literatura sobre implementação de políticas públicas apresenta duas abordagens hegemônicas. A primeira adota como centralidade de análise o processo de formulação da política pública, e as variáveis destacadas se referem às regras que a estruturam, enquanto, a segunda abordagem destaca informações dos contextos de ação nos quais a política será implementada, e adota como variáveis as condições dos ambientes locais e as burocracias implementadoras, ou seja, referencia-se na suposição de que a implementação modifica a formulação.

Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discricionariedade, consideradas uma distorção da autoridade governamental. (LIMA, 2013, p. 103)

Considerando os apontamentos de Lima (2013) pode-se considerar que um dos principais limites na implementação do SUSAF possui relação com certo grau de resistência dos implementadores, a partir do seu aparato administrativo responsável.

Assim, fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação do plano nos espaços locais. (LIMA, 2013, p. 106).

A partir da definição do problema e da ampla mobilização para buscar alternativas, percebe-se que houve uma coalizão composta por uma diversidade de atores do Estado e da sociedade civil, e que resultou na aprovação de um projeto de lei, por unanimidade na assembleia legislativa do estado do RS, e com apoio popular. Houve então, uma composição que perpassou as fronteiras tradicionais entre Estado e sociedade. Mesmo assim, o processo de formulação, e, especialmente de



implementação dessa política pública, o SUSAF, continua sendo um processo dinâmico de disputas envolvendo os atores participantes, seus interesses e articulações, com disputas em que os interesses políticos, o “uso” das estruturas burocráticas e o conhecimento especializado têm influenciado de forma significativa as decisões dos municípios. Esse grau de resistência visivelmente adotado pelos implementadores têm consequências que se manifestam e limitam o desenvolvimento desse setor em todo o território estadual. Para Marques (2006), essas estruturas compõem uma densa e complexa trama relacional interna ao Estado que emoldura a dinâmica política e influencia fortemente a formulação e a implementação das políticas públicas.

As disputas da fase de implementação continuam e, atualmente, há uma proposta de alteração da lei, que entra para novos *rounds* com disputas intensas de interesses. De certa forma, a implementação do SUSAF, mesmo com todas as dificuldades e disputas, deve seguir avançando até um ponto em que se possa realizar as etapas de avaliação a fim de poder orientar os tomadores de decisão, assim como Ramos e Schabbach (2012) destacam que a avaliação se assenta na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, uma avaliação tão sistemática e objetiva quanto possível, efetuada por avaliadores internos ou externos. Ao considerar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação considera aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais.

A avaliação das políticas sociais é concebida como um processo orientado para julgar a valoração e os méritos de iniciativas políticas governamentais, cujos resultados são capazes de expressar tanto os conflitos quanto as conciliações sociais desenvolvidas em diferentes contextos e instituições.

Considerações

Lamentavelmente, em alguns casos, as disputas políticas se sobressaem aos interesses da sociedade. Outras políticas de Estado, formuladas com ampla participação social e aprovadas por unanimidade pela assembleia legislativa do RS, como é o caso da política para o setor leiteiro, também tiveram sérios problemas no processo de implementação.

Enfim, o resultado de uma política pública não depende apenas de ser política de governo ou de Estado, mas possui forte relação com as arenas e campos de disputas que se estabelecem nas distintas etapas. É perceptível que o fluxo e adequação no processo de implementação de políticas públicas são influenciados pelos atributos e pelo teor do plano, pelas composições e dinâmicas dos



espaços organizacionais, e pelas concepções de sociedade e visão de mundo dos atores implementadores.

Significa, portanto, que esses atores podem exercer sua arbitrariedade, a partir de vários fatores objetivos e subjetivos, utilizando-se das normas organizacionais formais e informais para “boicotar” ou incentivar determinados comportamentos.

Por fim, cabe salientar que essa política pública está em fase de implementação, desde que foi aprovada pela ALERGS e sancionada pelo governo do Estado, e seguem as disputas protagonizadas pelos interesses expressados nas relações de poder dos atores sociais envolvidos. Assim, a busca pelo fortalecimento e desenvolvimento dos territórios, em muitos casos, fica no discurso em vez de se consolidar em consciência coletiva das instituições, com atuação integrada e integradora para proporcionar a inclusão social e a redução das desigualdades.

Referências

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar 2003/2006: Sabor do Brasil. Documento Referência, Brasília, 2004.

BRASIL - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Apresentação sobre o SISBI - POA. Brasília 2016.
<http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_tematicas/Cooperativismo/3RO/App_SISBI-POA.pdf> Acesso em: 21 de ago. 2018.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. SUASA. Instrução Normativa nº 36, de 26 de julho de 2011. Brasília. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/sisbi-1/legislacao/instrucao-normativa-36.pdf> Acesso em: 17 ago. 2018.

Delgado, Guilherme Costa. Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. SABOURIN, E. Parte IV. 2017. 470 p.

Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

LIMA, L. e DASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48: 101-110, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>

MARQUES, Eduardo C. Redes sociais e poder no estado Brasileiro, aprendizado a partir das políticas urbanas. RBCS Vol. 21 nº. 60 fevereiro/2006.

GUIMARÃES, G. M. A legislação Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal: O caso das Agroindústrias de Pequeno Porte. Santa Maria - UFSM. Dissertação (CPGExR), 2001.

PAPAF. Documento Orientador sobre o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. MDA, 2008. Edição 2007/2010.



RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

Relatório Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo. FAO 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, (2017).

SDR. Manual Operativo Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), 2017. Disponível em file:///C:/Users/Seven/Downloads/02115021-manual-operativo-programa-estadual-de-agroindustria-familiar-peaf-2017-2-2%20(2).pdf. Acessado em 29 ago.2018.

SEGATTO, C. I. 2012. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. *Temas de Administração Pública*, UNESP, Araraquara, v. 4, nº 7, p. 1-16, 2012. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/catarinasegatto.pdf>. Acesso em 22 ago. 2018.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cap.5 – Atores no processo de política pública. 2014, p. 99 -134.

SCHNEIDER, Sergio. 2005. «O papel da pluriatividade numa estratégia de desenvolvimento rural». Em: Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Textos para Discussão, Brasília/DF.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.