



Enap Escola Nacional de Administração Pública

Adriano Lênin Cirilo de Carvalho

**FISCAIS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E SUA
PRESENÇA NOS FRIGORÍFICOS SOB O PONTO DE VISTA DA
AUTONOMIA BUROCRÁTICA**

Brasília – DF

Abril/2020



Escola Nacional de Administração Pública

**FISCAIS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E SUA PRESENÇA NOS
FRIGORÍFICOS SOB O PONTO DE VISTA DA AUTONOMIA
BUROCRÁTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau
de Especialista em Gestão Pública.

Aluno: Adriano Lênin Cirilo de Carvalho

Orientador(a): Me. Rafael D'Aquino Mafra

Brasília

Abril/2020

FISCAIS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E SUA PRESENÇA NOS FRIGORÍFICOS SOB O PONTO DE VISTA DA AUTONOMIA BUROCRÁTICA

Adriano Lênin Cirilo de Carvalho

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Palavras-chave: Serviço de Inspeção Federal, fiscalização, autonomia.

Resumo

O artigo trata da atuação dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários do Ministério da Agricultura na inspeção da produção de carne, no âmbito do Serviço de Inspeção Federal (S.I.F), e a enquadra sob a prisma da teoria sobre agenda governamental, implementação de políticas públicas e autonomia burocrática. Retoma-se os principais marcos legais para o estabelecimento do S.I.F a fim de entender como isso foi decisivo na proposição do modelo de inspeção adotado pelo Brasil, com a fiscalização permanente nos frigoríficos, e também busca-se avaliar as implicações da “Operação Carne Fraca”, sob o ponto de vista da gestão pública, para o processo de aperfeiçoamento das ferramentas e práticas adotadas pelo Ministério na regulação do setor. Assim foi possível estabelecer bases iniciais para o enquadramento teórico do tema, visto que os estudos sobre a autonomia burocrática dos fiscais ainda são incipientes, mas há arcabouço teórico recente que permite avaliações aprofundadas sobre a autonomia dos burocratas e avaliação do estágio de implementação da política.

1. Introdução

A inspeção da produção de carne por frigoríficos no Brasil é uma atribuição exclusiva do poder público, com atribuições distribuídas entre municípios, estados, Distrito Federal e União. Em âmbito federal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é responsável pelo Serviço de Inspeção Federal¹ nos estabelecimentos de produtos de origem animal (carne, leite, mel, ovos e pescado). Entre essas atividades, a produção de carne é a que requer maior atenção, por isso é realizada de maneira permanente nos frigoríficos, o que demanda o exercício

¹ Sistema de controle de qualidade da produção de alimentos de origem animal vinculado ao Departamento de Inspeção de Alimentos de Origem Animal (DIPOA) – DIPOA/SDA/MAPA.

praticamente permanente de servidores públicos federais no ambiente de produção dessas empresas. O objetivo deste artigo é retomar a legislação do Serviço de Inspeção Federal, com mais de 100 anos de atuação, a fim de entender como o seu processo histórico de estabelecimento aconteceu e compreender suas características quanto ao modelo de atuação dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários com formação em Medicina Veterinária, servidores públicos federais responsáveis pelas atividades relacionadas à inspeção e fiscalização dos produtos de origem animal, como emitir de certificados sanitários para exportação de carne e lavrar autos de infração em caso de descumprimento das normas estabelecidas.

A partir disso, as últimas sessões do artigo serão dedicadas a avaliar a política pública de inspeção da produção de carne no Brasil sob o ponto de vista da autonomia dos fiscais e do seu modelo de atuação, por meio da revisão da teoria de gestão pública que trate da implementação de políticas públicas, definição de agenda governamental e papel da burocracia.

2. O Serviço de Inspeção Federal (S.I.F): histórico e consolidação.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem entre suas atribuições a defesa agropecuária e segurança do alimento em território nacional, abrangendo alimentos, produtos, derivados e subprodutos de origem animal e vegetal. Neste contexto, o Serviço de Inspeção Federal (S.I.F), vinculado ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA) da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), é um sistema estabelecido para assegurar a qualidade de produtos de origem animal comestíveis e não-comestíveis destinados ao mercado interno e externo. Atualmente, o Brasil possui mais de 5 mil estabelecimentos com a atuação do S.I.F, todos sob supervisão do DIPOA.

O Serviço de Inspeção Federal foi instituído em 1915², no entanto há registros no Brasil já no período imperial de ações do Estado voltadas à garantia da qualidade de produtos alimentícios. Neste período, há a edição das Posturas Municipais, que tratavam das normas expedidas para ordenamento das cidades. Em um desses documentos, por exemplo, havia a previsão de sanções a estabelecimentos que comercializassem produtos alimentícios impróprios ao consumo (Costa et. al, 2015). Até então, a atuação do Estado dava-se na inspeção do produto em estabelecimentos comerciais. A formatação do modelo atual de inspeção começou já no período da República, mesmo com a criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas³, estrutura que deu origem ao atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ainda no período do Império.

² [Decreto nº 11.462, de 27 de janeiro de 1915.](#)

³ [Decreto nº 1.067, de 28 de julho de 1860](#) e [Decreto nº 2.748, de 16 de fevereiro de 1861.](#)

Em 1909 foi recriado o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio no governo do presidente Afonso Pena⁴, que possuía em sua estrutura a Diretoria de Indústria Animal, e que entre suas atribuições constava expressamente: “Incumbir-se da inspeção veterinária, cujo fim deve consistir, essencialmente, em velar sobre o estado sanitário do gado, tomando e propondo todas as medidas capazes de evitar e combater as epizootias, concorrendo também, pela fiscalização dos matadouros e dos estábulos, para o melhoramento da higiene alimentar” (PARDI, 1996).

Conforme aponta Pardi (1996), o governo federal editou alguns decretos antes de 1915 com o objetivo de evitar e conter os problemas relacionados com a produção animal e sua comercialização. Importante notar que a revisão estabelecida pelo autor mostra que a demanda estrangeira por carne incentivou o governo a conceder financiamento e condições favoráveis para o estabelecimento de matadouros e entrepostos frigoríficos destinados à conservação e transporte de carne no território nacional e para exportação, e que seriam submetidos à inspeção sob as regras constantemente alteradas e aprimoradas antes de 1915. Percebe-se, portanto, o início do estabelecimento de relação entre setor público e privado, com incentivos fiscal e legal do primeiro, para o aumento das exportações de carne, e que atendessem aos padrões de qualidade do mercado externo.

Costa et al. (2015) apontam em artigo que trata do histórico da implantação de Serviço de Inspeção Federal que a partir de 1910, o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, criado em 1906, passou a incentivar a fabricação de produtos de origem animal, e a produção de carne. Para isto, o Ministério passou a estabelecer critérios mais rigorosos de qualidade sanitária, conforme apontado no parágrafo anterior, o que despertou o interesse de líderes políticos e de empresários em estruturar um sistema de produção de carne que tivesse a chancela do governo federal, o que conferia qualidade atestada aos produtos. Os autores também destacam o início do estabelecimento da relação entre o governo federal, ente regulador, e os frigoríficos, ente regulado, que de certa maneira, ainda é observado no setor de produção de proteína animal. Essa relação é marcada por certa dualidade, visto que ao mesmo tempo em que o governo federal incentivava a criação da indústria nacional de produção de carne, cabia a ele estabelecer regras sanitárias rigorosas para regular este mesmo setor.

Pardi (1996) e Costa et al. (2015) apontam como importante precursor do Serviço de Inspeção Federal a criação do regulamento do Serviço de Veterinária em 1910⁵. O serviço era responsável pelas ações de inspeção sanitária do gado vivo importado pelo Brasil, e tinha ação

⁴ [Decreto nº 7.501, de 12 de agosto de 1909.](#)

⁵ [Decreto nº 8.331, de 31 de outubro de 1910.](#)

bastante abrangente, visto que também atuava, entre outras ações, com a prevenção de doenças do rebanho nacional, atividade hoje desvinculada das ações do Serviço de Inspeção Federal. Além disso, o Serviço de Veterinária era responsável pela inspeção sanitária do tráfego ou comércio interestadual de gado vivo, inspeção de feiras agropecuárias e exposições promovidas ou apoiadas pelo Governo Federal, e estabelecer regras específicas para a importação e a exportação de animais e seus produtos, além do transporte de animais e pela composição do Serviço nos Estados. É possível afirmar, portanto, que o Serviço de Veterinária, é o principal precursor do Serviço de Inspeção Federal.

Outro importante ato do Governo Federal, citado por Pardi (1996) e Costa et al. (2015), foi a reorganização do Serviço de Veterinária em 1915, que passou a ser chamado de Serviço de Indústria Pastoril.⁶ Com este novo serviço, há a primeira referência ao poder de polícia atribuído ao Ministério da Agricultura, importante atributo da fiscalização agropecuária atual, com a conceituação da “polícia sanitária animal”.

Os mesmos autores destacam que o avanço representado pela instituição do Serviço de Veterinária e do Serviço de Indústria Pastoril refere-se à aprovação do Regulamento de Inspeção de Fábricas de Produtos Animais⁷, um dos precursores do atual Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA. Com isso, o serviço passou a ser denominado por “Serviço de Inspeção de Fábricas de Produtos Animais”. O regulamento em questão detalhou aspectos da inspeção sanitária de carnes, em função da demanda de países importadores. Esta especificação por meio de regulamento ainda não havia sido publicada, o que justifica o destaque. Outro ponto importante para destacar é que o regulamento previa modelos de certificado de salubridade e de carimbos para carnes e produtos enlatados. O símbolo que vigorava nos carimbos era o S.I.P, que significava Serviço de Indústria Pastoril.

Conforme apontam os dados do IBGE e do S.I.F, as exportações de carne *in natura* cresceram cerca de 650% entre 1915 e 1920, passando de 8.500 toneladas de carne exportada para 63.600 toneladas. Com o crescimento das exportações, e por consequência da produção de carne, destaca-se que o então serviço verificou a necessidade de incorporar mais profissionais e aperfeiçoar seu corpo técnico, iniciando então, o processo de composição das carreiras destinadas a atuar na inspeção de carnes e demais produtos de origem animal. Neste contexto, o governo federal, no período de 1918 a 1920, envia, para a Europa e os Estados Unidos da América, 77 profissionais, médicos veterinários e engenheiros agrônomos, com o objetivo de realizarem cursos

⁶ [Decreto nº 11.460, de 27 de janeiro de 1915.](#)

⁷ [Decreto nº 11.462, de 27 de janeiro de 1915.](#)

de especialização de no mínimo 2 anos de duração. Considera-se, portanto, que se estabelecia neste ponto a base técnico-científica para a consolidação do S.I.F.

Há outros atos do governo federal editados antes de 1950, ano em que foi editada lei que reestruturou o serviço de inspeção, e que merecem menção. Em 1921, houve a publicação de decreto⁸ com regulamento cujo objetivo era aperfeiçoar a legislação vigente que tratava sobre a inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de produtos de origem animal. Este aperfeiçoamento ocorreu por conta da necessidade de industrialização baseada em preceitos técnicos e da necessidade de acompanhar as ações de aprimoramento em curso em países desenvolvidos. Este ato criou a Seção de Carnes e Derivados e a Seção de Leite e Derivados, no então Departamento do Serviço de Indústria Pastoril (importante notar que Pardi (1996) aponta em sua revisão de literatura que a partir de 1915 o serviço passou a ser denominado por “Serviço de Inspeção de Fábricas de Produtos Animais, mas a denominação do setor responsável permaneceu como Departamento do Serviço de Indústria Pastoril). As duas seções citadas deram origem ao atual Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOA. Tem-se, portanto, a consolidação do atual Serviço de Inspeção Federal – S.I.F, iniciado oficialmente em 1915, visto que o decreto em questão estabeleceu uma nova legislação sobre a inspeção de produtos de origem animal no âmbito do Ministério da Agricultura (o regulamento em questão possuía 237 artigos, portanto, mais extenso e detalhado que os regulamentos anteriores).

Antes de retomar as legislações com os regulamentos da inspeção de carnes, destaca-se uma série de medidas estabelecidas em 1933 e 1934 para a reorganização administrativa do Ministério da Agricultura (a partir de 1930⁹, esta passou a ser a denominação do ministério, em substituição a Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio). Entre os decretos do período, destaca-se o que aprovou os regulamentos de diversas áreas do Ministério da Agricultura em 1934¹⁰. Por este ato, foi criado, entre outros, o Departamento Nacional de Produção Animal - DNPA, precursor do atual Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA. O regulamento do DNPA, entre outras áreas, apontava que o Departamento tinha em sua composição 4 serviços, entre eles o Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOA, setor ainda existente na estrutura da Secretaria de Defesa Agropecuária.

A década de 1930 foi uma das mais importantes na consolidação do sistema brasileiro de inspeção de carnes, principalmente para o trânsito de proteína animal entre as unidades da federação e para exportação. Ainda em 1934, outro importante ato do Ministério da Agricultura

⁸ [Decreto n.º 14.711, de 05 de março de 1921.](#)

⁹ [Decreto n.º 19.448, de 03 de dezembro de 1930.](#)

¹⁰ [Decreto n.º 23.979, de 08 de março de 1934.](#)

foi editado¹¹ para aprovar o regulamento do SIPOA, e tratava especificamente da inspeção de carnes e derivados. O destaque a este documento é válido porque ele pode ser considerado a principal base para a elaboração do RIISPOA na década de 1950. Deve-se entender essa cadeia de publicações como atos contínuos para o aprimoramento da inspeção e regulamentação do setor, com o objetivo de adequar a produção brasileira aos padrões de exigência internacionais. Portanto, o decreto editado em 1934 foi um aprimoramento de regulamentações anteriores, como a de 1915 do Regulamento de Inspeção de Fábricas de Produtos Animais. Pela primeira vez, há a menção direta ao termo Serviço de Inspeção Federal e da sigla S.I.F, por meio da qual o SIPOA autorizaria a expedição de registro aos frigoríficos, com identificação em selo com a marca S.I.F acompanhada de número identificador do estabelecimento. Este é o modelo vigente até hoje.

Neste contexto, o regimento do DNPA é novamente alterado em 1948¹². Ao comparar as nomenclaturas atuais e da época, é fácil haver confusão entre as diversas siglas: DIPOA, RIISPOA, S.I.F etc. Neste ato, o DIPOA referia-se à Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal, em substituição ao SIPOA (nota-se que a Divisão da época, regimentalmente, equivale ao Departamento ministerial de hoje). Costa et. al. (2015) aponta que esta mudança administrativa à época foi importante para a consolidação da inspeção da produção de carnes no âmbito federal, e serviu para a reestruturação do sistema de modo a considerar as responsabilidades das esferas municipal e estadual, e não só a federal.

A década de 1950 é marcada pela promulgação pelo Congresso Nacional da “Lei mãe” da inspeção de carnes¹³, que dispunha sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, e é vigente até hoje. A Lei instituiu a obrigatoriedade da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal no Brasil. Além disso, ela atribui a responsabilidade de execução da inspeção aos governos federal, estadual e municipal, de acordo com o âmbito do comércio atendido pelo estabelecimento. Verifica-se que o objetivo do Congresso Nacional, portanto, foi consolidar e estabelecer normas gerais e as principais regras da fiscalização de produtos de origem animal, e posteriormente detalhar as ações necessárias em regulamento (decreto). Tal ato foi importante para prever a divisão de responsabilidades entre os entes federativos: a fiscalização nos estabelecimentos que comercializam produtos entre as unidades da federação ou exportam é competência do Ministério da Agricultura, nos que comercializam carne entre municípios de um mesmo estado ou no Distrito Federal a fiscalização é realizada pelas Secretarias Estaduais ou

¹¹ [Decreto nº 24.550, de 03 de julho de 1934.](#)

¹² [Decreto nº 25.386, de 19 de agosto de 1948.](#)

¹³ [Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950.](#)

Distrital de Agricultura, e por fim, as Secretarias Municipais devem fiscalizar os frigoríficos e outros estabelecimentos que comercializem apenas nos limites de um determinado município.

Importante marco na inspeção da produção de carnes no Brasil aconteceu com a publicação do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, em 1952, até hoje mais conhecido pela sigla RIISPOA¹⁴. Pardi (1996) e Costa et. al. (2015) destacam em seus artigos que o RIISPOA, com 952 artigos após revisão pelo Congresso Nacional, consolidou a legislação relativa à fiscalização da produção de carne e de outros produtos de origem animal, para estabelecer um complexo código sanitário que guiasse a fiscalização e a regulamentação do setor.

O RIISPOA de 1952 novamente fazia menção ao termo Serviço de Inspeção Federal em seu texto, assim como a regulamento anterior, de 1934. Este destaque é importante porque o termo Serviço de Inspeção Federal e sua sigla S.I.F não se referem a um setor específico da estrutura regimental do Ministério da Agricultura, mas ao sistema de controle responsável pelas ações do governo federal para a garantia de qualidade de produtos de origem animal, em estabelecimentos como frigoríficos. Portanto, S.I.F é o sistema de controle responsável pela inspeção e fiscalização de estabelecimentos cujos produtos de origem animal são destinados ao comércio entre unidades da federação e à exportação.

Após a sua versão inicial, desde os anos 1950, até sua nova redação em 2017, o RIISPOA foi editado (alteração e revogação de artigos)¹⁵ algumas vezes, para atualizações pontuais necessárias em função do avanço tecnológico na produção, ou para atender acordos comerciais em que o Brasil era signatário, mas sem alterar aspectos centrais da estrutura do documento e das características do sistema de inspeção brasileiro.

Avançando ao final da década de 1980, o Congresso Nacional em 1989 promulgou uma nova lei que dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, sem, no entanto, revogar a “Lei mãe” da inspeção, de 1950¹⁶. O objetivo foi adequar a inspeção à divisão de responsabilidades entre União, unidades da federação e municípios pelas questões de sanidade e saúde pública, conforme passou a apontar a Constituição Federal de 1989. Para entender a necessidade de edição de uma nova lei sobre o mesmo assunto, sem a revogação da “Lei mãe”, é necessário retomar brevemente alguns atos editados na década de 1970. Neste período, o governo federal tentou implementar um processo de federalização da inspeção de frigoríficos e outros

¹⁴ [Decreto nº 29.651, de 08 de junho de 1951](#) e [Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952](#).

¹⁵ Principais atos modificadores do RIISPOA entre 1952 e 2017: Decreto nº 39.093, de 30 de abril de 1956; Decreto nº 1.255, de 25 de junho de 1962; Decreto nº 1.236, de 02 de setembro de 1994; Decreto nº 1.812, de 08 de fevereiro de 1996; Decreto nº 2.244, de 04 de junho de 1997; Decreto nº 6.385, de 27 de fevereiro de 2008; Decreto nº 7.216, de 17 de junho de 2010.

¹⁶ [Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989](#).

produtos de origem animal, portanto retirar de estados e municípios a responsabilidade pela fiscalização de estabelecimentos que comercializavam em âmbito estadual e municipal somente¹⁷. A proposta de federalização pode ser explicada pela busca do governo federal em sanar deficiências evidentes na fiscalização de estados e municípios na produção de carne para consumo interno (Pardi, 1996).

A proposta de federalização da inspeção na década de 1970 é um fator que ajuda a explicar o processo de relação entre o Ministério da Agricultura (ente regulador) e frigoríficos, em função na necessidade de ênfase no atendimento à demanda do mercado externo. Em artigo do início da década de 1980, que busca estudar a fiscalização da carne no Brasil sob o ponto de vista das políticas regulatórias, Andrade (1982) aponta que a fiscalização da carne no Brasil, entre 1910 e 1921 caracterizou-se pelo fomento à produção de carne, conforme já abordado anteriormente, por meio do incentivo à instalação dos primeiros frigoríficos. Já o período seguinte, entre 1921 e 1962, priorizou-se as ações regulatórias do setor, para atender aos padrões de qualidade necessários à exportação. Segundo Andrade (1982), o processo de federalização em 1971 mostra que a tendência do período anterior se inverte, visto que o governo federal reconhecia que as condições sanitárias de produção para consumo interno não eram as mesmas verificadas para comércio interestadual e internacional, após 20 anos de vigência da lei da inspeção. No entanto, o processo de federalização não obteve êxito, conforme apontam Andrade (1982) e Pardi (1996), em função de negociações de lideranças políticas estaduais que avaliaram não ser possível aplicar a mesma rigidez da fiscalização federal em estabelecimentos menores, que pudessem não contar com a mesma estrutura de frigoríficos voltados à exportação.

Retomando ao período pós Constituição de 1988, o processo de federalização foi legalmente extinto, com o reestabelecimento das responsabilidades já citadas das unidades da federação e de municípios. Deste modo, o Sistema de Inspeção Federal retoma seus esforços para o comércio interestadual e internacional. No entanto, destaca-se que há ações do Ministério da Agricultura, que não serão objeto deste artigo, para a integração de ações e melhoria do processo de inspeção em estados e municípios, com destaque para o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA.

Ações mais efetivas para a modernização do Sistema de Inspeção Federal, e consequente atualização do RIISPOA, começam a ocorrer em 2007, com um processo amplo de revisão do regulamento pelo governo federal. Neste contexto, o Ministério da Agricultura em audiência no Congresso Nacional sobre a reformulação do RIISPOA, justificou a necessidade de revisão

¹⁷ [Lei nº 5.760, de 03 de dezembro de 1971](#); [Lei nº 6.275, de 1º de dezembro de 1975](#).

completa da norma regulamentadora, em função da desatualização técnica da norma vigente, visto que os requisitos postos refletem técnicas da década de 1950, período de elaboração do primeiro RIISPOA. Além disso, o Ministério da Agricultura aponta a necessidade de harmonização do regulamento com o Código de Defesa do Consumidor (1990) e com os preceitos do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (1998).

Em 2016, o RIISPOA passa por um processo de atualização mais significativo, com alterações referentes ao regime de inspeção e ao sistema de registro de produtos. Quanto ao regime de inspeção, manteve-se a fiscalização permanente, com a presença de servidores do Ministério da Agricultura no estabelecimento, nos frigoríficos, por exemplo. Outros estabelecimentos de produtos de origem animal passaram a ter inspeção periódica. No entanto, o processo de modernização ainda não havia chegado à revisão completa da norma, o que aconteceu em 2017. Embora o processo de revisão do RIISPOA estivesse acontecendo desde 2007, verifica-se como um fator relevante na agenda de discussão da política pública em questão, e de repercussão nos veículos da mídia, a deflagração em março de 2017 de operação conjunta da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (intitulada na imprensa como “Operação Carne Fraca”) para investigação de irregularidades na inspeção de produção de carne em frigoríficos do estado do Paraná, com a suspeita de cooptação de fiscais e agentes de inspeção do Ministério da Agricultura pelos entes regulados. Visto que o fato em questão afetou a credibilidade conquistada pelo S.I.F, os dirigentes do Ministério da Agricultura responderam à crise com a publicação do novo RIISPOA ainda no mês de março¹⁸.

O decreto do novo RIISPOA possui 542 artigos, pouco mais da metade do regulamento anterior. Deste modo, o documento regulamenta as duas leis vigentes, apontando aspectos como âmbito de atuação, registros de estabelecimentos, padrões de identidade e qualidade, responsabilidades e infrações, e estabelece que os procedimentos técnicos e mais detalhados devem ser postos em normas complementares do próprio Ministério da Agricultura, sem a necessidade de alteração do regulamento, como acontecia anteriormente. Por fim, também merece destaque a previsão do RIISPOA da existência de programas de autocontrole pelos frigoríficos com vistas a assegurar a qualidade e a integridade da produção de carne, e passíveis de verificação pelo Serviço de Inspeção Federal.

Em relação aos servidores públicos responsáveis pela aplicação do que se prevê no RIISPOA, o regulamento aponta expressamente que a inspeção e fiscalização são de atribuição do Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em Medicina Veterinária e do Agente de

¹⁸ [Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017.](#)

Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal. A próxima seção deste artigo tratará da atuação do primeiro grupo de servidores, e buscará discutir aspectos sobre a relação deste profissional com os frigoríficos.

3. Atuação dos fiscais e relação com o setor regulado

A carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, na sua atual conformação, foi criada em 2004¹⁹, e é composta por profissionais de nível superior com títulos de Engenheiro Agrônomo, Médico Veterinário, Zootecnista, Farmacêutico e Químico²⁰. Conforme apontado na seção anterior, o fiscal com formação em Medicina Veterinária é o responsável pela inspeção e a fiscalização de produtos de origem animal, e ao tratar da fiscalização em frigoríficos, há a determinação legal que a inspeção federal seja instalada em caráter permanente no frigorífico. Esta é uma característica histórica importante do Serviço de Inspeção Federal: a presença permanente de um servidor público federal no ambiente de produção de uma entidade privada, seu ente regulado.

Neste contexto, é interessante resgatar o que aponta Andrade (1982) em artigo publicado em período anterior à organização atual da carreira dos fiscais, em que tratava da atuação dos Médicos Veterinários do Ministério da Agricultura na inspeção de carne em frigoríficos. Nesse artigo, o autor analisa a política pública destinada à fiscalização da produção de carne no Brasil para responder o que leva o Estado e o sistema político a priorizar em suas agendas decisórias certa política pública em detrimento de outras. Em resumo, o autor segmenta a fiscalização da produção de carne em duas vertentes: a primeira, mais exitosa, voltada à produção de carne para exportação, e a segunda para consumo interno, sem trânsito de produtos entre estados ou municípios, e que no século passado, antes das edições de normas mais modernas e de maior capacidade de atuação de estados e municípios na inspeção, não satisfazia os mesmos padrões de qualidade da primeira. O artigo aponta que em exposição de motivos para encaminhamento de decreto que estabeleceu critérios para fomento do governo federal para a implantação de matadouros e frigoríficos, o então Ministro da Agricultura, Rocha Miranda, aponta o vínculo entre a necessidade de aprimoramento da fiscalização sanitária para a instalação de novos estabelecimentos e os objetivos de aumento de exportação para novos mercados pelo Brasil. Quanto à fiscalização federal, o autor credita à necessidade de aumento da exportação a união de esforços entre os empresários do setor e o governo federal. Para que o governo federal oferecesse o selo do Serviço de Inspeção ao frigorífico, e para tal ter fiscalização em caráter permanente, era preciso que o estabelecimento se

¹⁹ [Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004.](#)

²⁰ [Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998](#) e [Medida Provisória nº 2.048, de 29 de junho de 2000.](#)

comprometesse com uma série de obrigações. Ao consultar o RIISPOA de 1952, vê-se as seguintes obrigações dos frigoríficos²¹:

- *“Fornecer pessoal necessário e habilitado, bem como material adequado julgado indispensável aos trabalhos de inspeção, inclusive acondicionamento e autenticidade de amostras para exames de laboratório”;*
- *“Quando o estabelecimento funciona em regime de inspeção permanente e está afastado do perímetro urbano, deve fornecer gratuitamente habitação adequada aos servidores ou condução a juízo da D.I.P.O.A.”;*
- *“Sempre que haja dificuldade, a juízo da D. I. P. O. A., para que o servidor encontre moradia adequada, os proprietários de estabelecimentos sob regime de inspeção permanente ficam obrigados a fornecer a residência, cobrando aluguel de acordo com a lei”;*
- *“Fornecer gratuitamente alimentação ao pessoal da Inspeção, quando os horários para as refeições não permitam que os servidores as façam em suas residências, a juízo do Inspetor Federal, junto ao estabelecimento”;*
- *“Fornecer material próprio e utensílios para guarda, conservação e transporte de matérias primas e produtos normais e peças patológicas, que devem ser remetidos às dependências da D. I. P. O. A.”;*
- *“Fornecer armários, mesas, arquivos, mapas, livros e outro material destinado à Inspeção Federal, para seu uso exclusivo”;*
- *“Fornecer material próprio, utensílios e substâncias adequadas para os trabalhos de coleta e transporte de amostras para laboratório, bem como para limpeza, desinfecção e esterilização de instrumentos, aparelhos ou instalações”;*

Tais obrigações, portanto, criavam uma relação de dependência da fiscalização em relação ao fiscalizado (ANDRADE, 1982). Portanto, esta relação aparentemente simbiótica entre governo e frigorífico, poderia causar embaraços ao processo de inspeção e fiscalização, e expor o fiscal a situações que podem acarretar vínculos com o ente fiscalizado e que dificultam sua ação autônoma, visto que atua em caráter permanente e depende de insumos do frigorífico. Interessante notar que as obrigações citadas no parágrafo anterior estavam vigentes até 2015 (fornecimento de moradia) e 2017, até a edição do novo RIISPOA.

Ao consultar o RIISPOA publicado em 2017, no capítulo referente às obrigações dos estabelecimentos, há dois incisos que apontam a obrigação de disponibilização de pessoal contratado pelo frigorífico para atuar nos trabalhos de inspeção, e portanto, para compor equipe

²¹ [Título VI \(“Obrigação das firmas”\) do Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952.](#)

de trabalho do fiscal do Ministério da Agricultura, e também a obrigação de fornecimento de insumo material (instalações, equipamentos e material) julgados indispensáveis aos trabalhos de inspeção. Em decisões recentes, de dezembro de 2018 e de novembro de 2019²², o RIISPOA passou a prever que a disponibilização de pessoal para auxílio nas ações de inspeção poderá ser atendida por pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Agricultura, e que será remunerada pelo estabelecimento fiscalizado. Acredita-se que tal medida pode fornecer maior autonomia para atuação do fiscal, visto que não há vínculo direto da equipe de trabalho com o estabelecimento. No entanto, sob o ponto de vista da autonomia burocrática, o fiscal ainda guarda um vínculo com o frigorífico, visto que o seu exercício da função pública se dá em um ambiente privado, com interação constante com funcionários e dirigentes do estabelecimentos, ao mesmo tempo que possui poder necessário para interromper o abate de animais, caso constate algo que ameaça a sanidade dos produtos.

É importante destacar que Andrade (1982) não questiona a necessidade de acompanhamento permanente da produção por um fiscal do Ministério da Agricultura, visto que tal medida possui lastro técnico, mas sim aponta apenas o uso do espaço físico do frigorífico para sua atuação, com fornecimento de sala, por exemplo, e o uso de insumos para seu trabalho diário.

Em levantamento realizado em novembro de 2019 no Portal da Transparência do Governo Federal, constatou-se que o Ministério da Agricultura possui em seus quadros 2.445 Auditores Fiscais Federais Agropecuários. Neste levantamento, não foi possível auferir a quantidade de Médicos Veterinários entre esses servidores, no entanto, ao filtrar os fiscais cujo exercício está vinculado aos Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SIPOA), unidades diretamente vinculadas ao DIPOA/SDA em Brasília/DF, mas com atuação nas unidades da federação, verifica-se que há 767 fiscais cujo exercício dá-se em estabelecimentos de produtos de origem animal. Há hoje no Brasil 1.850 frigoríficos habilitados pelo S.I.F. Portanto, verifica-se que o número de fiscais está aquém do ideal para os serviços de inspeção, fiscalização e auditoria. Acrescenta-se aqui outro fato sobre a lotação dos fiscais em frigoríficos, que muitas vezes não estão localizados próximos a grandes cidades: em função do número limitado de profissionais, o exercício desses servidores pode ser exclusivo em um único frigorífico.

²² [Decreto nº 9.621, de 20 de dezembro de 2018](#); [Decreto nº 10.130, de 25 de novembro de 2019](#).

4. Teoria de gestão pública aplicada ao tema

a. Estágios do ciclo político-administrativo: a montagem da agenda.

O estabelecimento de uma política pública é um fenômeno complexo, e que depende de decisões tomadas por vários atores e organizações do governo, decisões estas influenciadas por fatores e agentes externos. Portanto, em função da complexidade, uma maneira de sistematizar a elaboração de políticas para fins analíticos é pensá-la como um processo, cuja sequência de estágios relacionados pode ser chamada de ciclo político-administrativo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O primeiro estágio do ciclo político-administrativo para o estabelecimento de políticas públicas dá-se com o processo de montagem da agenda governamental, aquele em que os problemas passam a ser objeto de atenção dos governos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Conforme aponta Kingdon (2014), a agenda é a lista de questões ou problemas que recebem atenção em dado momento por parte dos servidores públicos e de agentes externos ao governo que estão próximos desses funcionários. O questionamento estabelecido pela literatura é o porquê de alguns problemas aparecerem na agenda governamental para que sejam estabelecidas políticas públicas para resolvê-los, e outros não (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013 e KINGDON, 2006). Kingdon (2014) destaca que há processos pré-decisórios à implementação de políticas públicas que até pouco tempo eram pouco explorados pela literatura sobre gestão pública, e que são igualmente importantes às etapas posteriores do processo (formulação, decisão, implementação e avaliação).

Ao tratar da principal política pública em âmbito federal estabelecida para a garantia da qualidade da carne produzida no Brasil, a inspeção de frigoríficos por servidores públicos federais, Andrade (1985) questiona logo no início de seu artigo o motivo de certas agências públicas obterem mais atenção do governo federal em detrimento de outras. Por consequência, estas agências são bem-sucedidas em suas ações e positivamente reconhecidas, por conseguirem mais recursos orçamentários principalmente, em contraste com outras áreas, com menos prestígio e recursos. Segundo o autor, parte da resposta para este questionamento passa justamente pelos fatores que levam o Estado a definir sua agenda decisória. À época, em que ainda estava em discussão a federalização de todas as ações referentes à inspeção de frigoríficos, inclusive os de atuação somente municipal ou estadual, o pesquisador buscou entender porque o serviço de inspeção federal tinha resultados satisfatórios ao avaliar-se suas ações para garantia da qualidade da produção de carne, enquanto o mesmo serviço executado por estados e municípios, na maioria dos casos, não possuía o mesmo desempenho institucional.

b. Modelo de fluxos múltiplos e janela de oportunidade

O histórico da implantação do Serviço de Inspeção Federal tem vários elementos práticos que são passíveis de enquadramento em modelos teóricos de análise de políticas públicas, embora isso não seja trivial, em função do número de atores envolvidos e da complexidade de fatores e suas interações que fizeram com que o tema fosse alçado à agenda do governo federal.

Um desses arcabouços teóricos é o modelo de fluxos múltiplos de Kingdon²³. Neste modelo, o autor examina as influências estatais e externas para a montagem da agenda governamental, e o papel dos agentes envolvidos na construção de políticas públicas com o uso que fazem das chamadas janelas políticas, ou janelas de oportunidade, com o objetivo de aportar questões para as agendas formais dos governos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). O estudo de Kingdon aponta a existência de três fluxos determinantes para a formação da agenda, com base em uma interação dinâmica entre as instituições políticas, dos atores políticos e articulação de ideias.

O primeiro é o fluxo de problemas. Refere-se às percepções de problemas enquanto questões de interesse público e que necessitam de ação dos governos. O segundo é o fluxo da política pública, fluxo de soluções ou fluxo de especificação de alternativas, que consiste na proposição de soluções aos problemas por especialistas após processo de avaliação. Por fim, o terceiro é o fluxo da política, composto de fatores referentes à percepção nacional sobre o problema, os mandatos administrativos e a influência de grupos de interesse (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013 e KINGDON, 2006).

Conforme já discutido anteriormente, o processo de estabelecimento de políticas é dinâmico, e a ciência busca desenvolver modelos que auxiliem a compreensão do fenômeno. Deste modo, Kingdon aponta que os fluxos em questão acontecem paralelamente e com certa independência. A convergência dos três dá-se em algum momento do tempo, em função de janelas de oportunidade, facilitada pela atuação de empreendedores que conectam os problemas, as soluções e as oportunidades (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013 e KINGDON, 2006).

Ao avaliar o Serviço de Inspeção Federal, pode-se retomar dois momentos chave para a política pública. Ao avaliar o artigo de Andrade (1985), há a verificação de janela de oportunidade para o estabelecimento de regras mais rígidas para a produção de carne: a necessidade de atendimento ao mercado externo. Verificou-se um problema (primeiro fluxo): ausência da garantia de qualidade da carne destinada ao consumo interno e externo, os especialistas propuseram

²³ Texto original em: KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. Pearson Education Limited. 2014. A ENAP publicou dois artigos do autor, “Como chega a hora de uma ideia?” e “Juntando as coisas”, na coletânea “SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas., v. 1, 2006”, nos quais esse conceito é abordado.

alternativas, como a regulamentação da atividade pelo setor público (segundo fluxo), por meio de regramento e fiscalização *in loco* da produção, e houve interesse da administração pública federal em estabelecer ações para resolver o problema. Com isso, foi estabelecida a primeira regulamentação do Serviço de Inspeção Federal em 1915.

Posteriormente, pode-se avaliar o que aconteceu com a edição do novo RIISPOA em 2017. A deflagração da “Operação Carne Fraca” em 2017 é um exemplo do surgimento de janela de oportunidade para o surgimento de uma política pública. Segundo Kingdon, os três fluxos aqui discutidos podem se unir em momentos críticos, e isso pode acontecer de modo fortuito, como é o caso em questão: o surgimento de uma denúncia de falhas graves na inspeção em função do pagamento de propina a agentes públicos federais em troca de negligência no processo de fiscalização, tornou-se uma janela de oportunidade para modernização do regulamento de inspeção naquele momento, em substituição ao regulamento anterior, vigente desde 1952.

Havia portanto, um problema estabelecido, que era o regulamento com regras antigas e em alguns casos não mais adequadas em função do desenvolvimento tecnológico ou pela necessidade de aprimoramento do processo burocrático de inspeção, as possíveis soluções: o corpo técnico do Ministério da Agricultura iniciou o processo de revisão na norma em 2010, em consulta a outros atores, portanto havia o desenho de uma proposta, e o fluxo político: necessidade de resposta à crise pela alta gestão do Ministério da Agricultura, para manutenção de mercados externos e da necessidade de reparar a credibilidade do serviço. O caso prático em questão é um exemplo bastante aplicável à teoria de fluxos múltiplos de Kingdon, visto que um fato externo (denúncia) desencadeou a reestruturação de uma norma, o que não era consenso anteriormente, em função de resistência à mudança por fatores técnicos e políticos. E a tomada de decisão pelo Ministério da Agricultura para a reestruturação da norma só foi possível porque já havia propostas na mesa para colocar em prática. Destaca-se que além da modernização do RIISPOA, a deflagração da operação policial também foi uma janela de oportunidade para uma mudança significativa na estrutura do DIPOA, e que enfrentava certa resistência técnica e política: a chamada verticalização da inspeção. Com isso, os Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal passaram a ser subordinados diretamente ao DIPOA, e não mais às Superintendências Federais de Agricultura (SFA) do Ministério da Agricultura nos estados²⁴. Houve aqui uma tentativa de diminuir a influência política das SFA no processo de inspeção, visto que as ações passariam a ser comandadas de Brasília.

²⁴ [Portaria nº 266, de 28 de fevereiro de 2018](#) e [Portaria nº 562, de 11 de abril de 2018](#).

Deste modo, segundo a sistematização de Howlett, Ramesh e Perl (2013) para a teoria de Kingdon, a janela aberta pela “Operação Carne Fraca” é chamada de janela de problema aleatório, causada por crises ou eventos aleatórios.

c. O papel da burocracia no estágio da implementação de políticas públicas e sua autonomia.

O conceito de burocracia, originalmente, remete ao corpo de funcionários do Estado e suas práticas atreladas à atividade estatal. No final do século XIX, a partir da obra de Max Weber, o conceito de burocracia passou a expressar o necessário processo de racionalização, sistematização e profissionalização de todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas. Em artigo recente sobre autonomia e discricionariedade no estudo da burocracia, Lotta e Santiago (2018) fizeram uma breve reflexão sobre o conceito de burocracia, e ao tratar de implementação de políticas públicas, o mais adequado é entender burocracia e burocratas como o corpo de funcionários que atuam pelo Estado.

Max Weber estabeleceu em sua obra as características da administração burocrática, que garantiriam a continuidade das ações do Estado. Entre elas cita-se a necessidade de garantia da autonomia administrativa à burocracia, para que esta seja neutra em suas ações e impessoal na prestação do serviço (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Importante então apontar dois conceitos, de autonomia e de discricionariedade da burocracia. Em parte da literatura sobre políticas públicas, esses conceitos são tratados como sinônimos, e as diferenças conceituais entre os termos são importantes para a análise do papel da burocracia em uma política pública. Abers e Santiago (2017) apontam que a discricionariedade diz respeito à liberdade formal ou informal de tomar decisões, e a autonomia se refere à capacidade de influenciar o processo decisório em dois aspectos: influenciar os tomadores de decisão e poder tomar decisões ou implementá-las por conta própria. Lotta e Santiago (2018) realizaram um levantamento dos principais tratamentos que esses termos têm na literatura sobre o papel da burocracia na implementação de políticas públicas no Brasil. Em resumo, apontam que a discricionariedade se refere à liberdade do burocrata limitada pelo contexto de sua atuação burocrática e pelo contrato estabelecido com a organização em que atua. Ainda há um aspecto da definição da discricionariedade do burocrata, referente à margem para interpretação que este agente possui para aplicação de normas e regras. Já a autonomia pode ter duas vertentes. A primeira refere-se à habilidade da burocracia de maneira coletiva de estabelecer objetivos e alcançá-los na atuação dentro do Estado, o que faz com que o corpo burocrático exerça poder e dominação de maneira legítima. A segunda refere-se à autonomia do burocrata como indivíduo, portanto aos impactos da ação de um burocrata, e sua capacidade de influência em outros atores, em função de suas capacidades e seu reconhecimento.

A discussão sobre a discricionariade dos fiscais do Ministério da Agricultura requer que se aponte os aspectos do Modelo Agente-Principal, importante conceito ao se estudar a implementação de políticas públicas. Isso porque os servidores públicos podem adquirir mais ou menos discricionariade em função do contexto social, econômico, tecnológico e político durante o processo de implementação. Além disso, os burocratas que atuam na implementação direta, como os fiscais do Ministério da Agricultura, tendem a ser mais especialistas em áreas mais específicas da administração pública, em comparação aos agentes que ocupam posições de gestão, como diretores e secretários, ou agentes políticos, como os ministros de Estado. Em função disto, estes burocratas têm certo grau de discricionariade na aplicação das regras, e atuam como Agente no processo de implementação de uma ação por meio de ferramentas definidas pelos políticos, o elo Principal da cadeia. A discricionariade, portanto, dependerá do tipo de contrato estabelecido entre Agente e Principal, e do grau de complexidade das ações. Além disso, é determinante no sucesso ou fracasso da política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013 e LOTTA; SANTIAGO, 2018).

A etapa de implementação de uma política pública, após um problema ter entrado na agenda governamental, conforme discutido, e após terem sido formuladas opções para sua resolução, é uma das mais complexas ao avaliar-se os estágios de uma política pública, e cujo papel da burocracia pode ter vários aspectos e níveis de influência. Esta etapa refere-se à tradução das decisões políticas em ações práticas, com a alocação orçamentárias, designação de pessoas e estabelecimento de regras (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Conforme verificado anteriormente, um dos problemas centrais na implementação acontece pela dificuldade dos tomadores de decisão política de controlar as ações dos burocratas que devem executar as ações (Modelo Agente-Principal).

A atuação dos fiscais do Ministério da Agricultura nos frigoríficos, de maneira permanente, é um exemplo representativo desse conflito, e da complexidade verificada na etapa de implementação da política pública federal de inspeção da produção de carnes. Importante retomar a ideia já apresentada neste artigo sobre a compartimentação em estágios do ciclo político-administrativo de uma política pública como uma maneira de explicar o processo complexo de desenvolvimento de uma política pública. O estágio de implementação não deve ser percebido como uma ação intermitente, mas sim de caráter contínuo. Por meio do histórico da implantação do Serviço de Inspeção Federal apresentado na primeira sessão do artigo, é possível perceber que as alterações no escopo legal que define e delimita a atuação dos fiscais são contínuas no tempo e, portanto, a implementação de ações para consecução da política pública acontece em um fluxo constante.

Ainda tratando da discricionariiedade de atuação dos fiscais, e a complexidade deste processo, Abers e Santiago (2017) apontam que a sua concessão aos burocratas é necessária, mas complexa. Isto porque a discricionariiedade em excesso pode fazer com que o fiscal, por exemplo, não aja de acordo com os objetivos da política pública, e restrições excessivas podem fazer com que estes agentes não se interessem por desempenhar suas ações com qualidade (EISENHARDT, 1989; WATERMAN; MEYER, 1998; LANE, 2005, apud ABERS; SANTIAGO, 2017). A atuação na inspeção em um ambiente privado por um agente público também tem relação com o aspecto da discricionariiedade referente à margem para interpretação das regras. O arcabouço legal (decreto, instruções normativas e portarias) da inspeção de carnes é robusto e com aspectos técnicos bastante detalhados, que estreitam o espaço para interpretações dos fiscais em sua aplicação na garantia da qualidade sanitária da carne. No entanto, o local de atuação desses fiscais faz com que a discricionariiedade de suas ações seja evidenciada, visto que o trabalho é desenvolvido longe da supervisão direta dos superiores hierárquicos, e em determinadas situações, sua atuação pode passar a ter um maior viés dos interesses do frigorífico fiscalizado, em uma situação que preveja, por exemplo, a interrupção momentânea da produção. Caberá ao fiscal decidir naquele momento se a aplicação das regras de inspeção e fiscalização devem ser aplicadas estritamente ou se há margem para uma concessão. Isso não denota uma atuação irregular do fiscal, apenas uma situação controversa a que a natureza de sua atuação o submete: o agente público é pressionado por diversas vias, pela demanda do Ministério da Agricultura para o cumprimento das regras e metas de fiscalização, pelos cidadãos para a garantia da qualidade dos produtos, e por agentes econômicos, muitas vezes com poder de influência política, para a continuidade da produção de carne com o mínimo de embaraços possível.

Ao avançar na discussão, é preciso tratar com mais detalhes do conceito de autonomia relacionado à atuação dos fiscais. Nos parágrafos anteriores foram apontadas as interpretações mais recentes para o conceito de autonomia burocrática na literatura brasileira. Adicionalmente, é importante apresentar também o conceito de autonomia tendo o Estado como elemento central, e não mais a burocracia. A autonomia, neste caso, diz respeito à capacidade do Estado em implementar políticas públicas diante de uma potencial oposição, em virtude da atuação de grupos econômicos poderosos ou circunstâncias econômicas desfavoráveis (LOTTA; SANTIAGO, 2018), que é o caso da atuação regulatória do Ministério da Agricultura, que em uma primeira análise, poderia sofrer resistência dos frigoríficos, setor do agronegócio que atua de modo relativamente organizado e que possui grande poder econômico. Tal capacidade de atuação do Estado deve ser traduzida, portanto exercida, pela burocracia, em função de seu caráter técnico. Evans (1993) elaborou o conceito da Autonomia Inserida, que guarda com ressalvas certa relação

com o desenvolvimento da inspeção federal de carnes no Brasil. Para esta elaboração, o autor questiona o insulamento burocrático em relação ao poder econômico (lógica weberiana), e aponta que a chave organizacional para a eficácia do Estado depende de uma combinação entre atuação interna de maneira eficaz por meio de seu corpo burocrático e inserção na estrutura social, por meio de laços com a sociedade civil, em função de alterações constantes da realidade econômica. Portanto, autonomia individual e organizacional são conceitos conectados (ABERS; SANTIAGO, 2017, LOTTA; SANTIAGO, 2018).

O paralelo observado com a atuação do Estado por meio do Ministério da Agricultura e de seu corpo burocrático está com a constatação do trabalho conjunto do governo e frigoríficos ainda na primeira metade do século XX para melhoria nas condições sanitárias para acesso dos produtos brasileiros ao mercado externo, e maior garantia de qualidade ao abastecimento interno em um segundo momento. Conforme já relatado, o Estado foi o principal indutor da melhoria de qualidade e estruturação do setor de produção de carne no Brasil, e paralelo a isto, verificou-se a necessidade de qualificação do corpo técnico do Ministério da Agricultura para atuação na inspeção, e para tal, os fiscais passaram ao longo do tempo a obter autonomia, segundo o conceito aqui discutido, para pautar decisões, como as mudanças recentes no RIISPOA, em função de sua capacidade técnica. De certa maneira, isso pode ser constatado pela ocupação por integrantes da carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário de cargos de médio escalão na estrutura do Ministério da Agricultura, no processo de implementação e gestão da política públicas, por meio de edição e aplicação de normas.

Abers e Santiago (2017), em sua discussão sobre a autonomia do burocrata técnico em processos de licenciamento ambiental, buscaram identificar quais as combinações de incentivos e sanções poderiam garantir a atuação dos burocratas em conformidade com os objetivos da política pública. Ao observar o caso da inspeção federal no Ministério da Agricultura e a organização da carreira dos fiscais ao longo do tempo, é possível apontar que a principal ferramenta de incentivo para a atuação dos fiscais é a estrutura remuneratória da carreira, com incrementos progressivos a partir do ano 2000 até o ano de 2017, após processo de negociação para a consolidação da carreira no início do processo, e posteriores reestruturações da tabela de remuneração²⁵.

O mesmo artigo em sua digressão sobre a autonomia burocrática aponta um aspecto sobre o Modelo Agente-Principal que pode ser aplicado ao caso dos fiscais do Ministério da Agricultura: os burocratas mais tecnicamente capacitados são especialmente propensos a buscar maior autonomia de ação (LANE, 2005 apud ABERS; SANTIAGO, 2017).

²⁵ [Medida Provisória nº 2.048, de 29 de junho de 2000; Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004; Lei nº 11.784, Lei nº 12.775, de 28 de dezembro de 2012.](#)

Abers e Santiago (2017) ainda destacam, conforme já previamente discutido, que a autonomia do burocrata deriva de duas capacidades específicas: influenciar os tomadores de decisão e poder tomar decisões ou implementá-las por conta própria. Segundo as autoras, a discricionariedade para ação, presente no caso dos fiscais conforme já abordado, pode ser um fator promotor da autonomia burocrática. Os fiscais ao serem formalmente designados para atuar e coordenar diversos aspectos da inspeção e fiscalização previstos no RIISPOA, passam a ter a capacidade de decisão própria (segunda capacidade específica), e também passar a ter influência sobre tomadores de decisão visto que as alterações legais promovidas por estes dependem de certa maneira de pareceres técnicos e experiência prática na inspeção dos fiscais.

Por fim, Abers e Santiago (2017) acrescentam que a busca por autonomia dos burocratas requer a construção de legitimidade política a partir de uma base independente de poder, o que é chamado de reputação (CARPENTER, 2001 apud ABERS; SANTIAGO, 2017). Tal reputação não é obtida apenas por meio das relações entre Agente-Principal, mas também por meio de capacidades técnicas demonstradas. Atores burocráticos com capacidades técnicas estabelecidas, como os fiscais do Ministério da Agricultura, podem obter o respeito de tomadores de decisão, e por conta disso terão maior capacidade de implementar ações por conta própria. Importante notar que os fatos revelados pela “Operação Carne Fraca”, por exemplo, levantaram alguns pontos importantes para análise. À época, o Ministério da Agricultura, ao perceber a janela de oportunidade para aprimoramento das ações de fiscalização, promoveu a centralização de ações dos Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SIPOA) à gestão em Brasília, retirando-as da alçada das superintendências do Ministério nas unidades da federação (verticalização da inspeção), para evitar interferências políticas locais nas ações de inspeção. Neste episódio, houve certa resistência da burocracia para implementação, apontando que naquele episódio, os tomadores de decisão optaram por não considerar o ponto de vista da burocracia da inspeção, por entender não ser pertinente. O segundo ponto diz respeito à reputação da burocracia já abordada anteriormente. Notou-se bastante apreensão dos fiscais após a deflagração da “Operação Carne Franca”, com o receio de que a questão afetasse a reputação do corpo burocrático e por consequência a reputação do Serviço de Inspeção Federal (S.I.F), com consequências para as exportações de carne pelo Brasil, por exemplo. Uma das ações da gestão do Ministério da Agricultura à época foi reiterar a credibilidade do S.I.F e do corpo burocrático, e para reforçar as ações de inspeção, promoveu a contratação de 300 médicos veterinários para atuação durante 2 anos na inspeção em frigoríficos e promoveu concurso público para contratação de 300 fiscais efetivos. Por fim, o novo RIISPOA passou a prever a existência de programas de autocontrole nos processos dos frigoríficos, acompanhados e auditados pelo Ministério da Agricultura. O

autocontrole ainda não está regulamentado, e verificou-se certa resistência da burocracia com sua adoção, por confundir-se em certa maneira com um processo de terceirização de uma atividade inerente ao Estado, e portanto, poderia representar perda de autonomia da burocracia em um processo em que é protagonista.

5. Conclusão

A teoria desenvolvida após a obra de Max Weber sobre o papel da burocracia aponta o risco de a autonomia funcional tornar-se uma maneira de defesa de interesses próprios do corpo burocrático, em detrimento do interesse público. No entanto, tem-se que a autonomia e a estabilidade funcional são características necessárias para a continuidade e implementação de políticas públicas.

Neste contexto, debateu-se o problema aqui proposto: a atuação dos fiscais do Ministério da Agricultura na inspeção da produção de carne deve ocorrer de maneira autônoma, para que o interesse público prevaleça, neste caso a garantia da qualidade sanitária dos produtos de origem animal.

A revisão aqui empreendida demonstra a importância da atuação estatal na regulação da produção de carne nos frigoríficos, principalmente por conta da necessidade de garantia da saúde pública. Isso posto, o Brasil a partir de 1915, adotou um modelo de inspeção permanente em frigoríficos, e pouco alterado nesse aspecto desde então.

Importante notar que ao longo do tempo, os temas referentes à defesa agropecuária e inspeção da produção da carne retornam à agenda governamental no Ministério da Agricultura, como na busca por abertura de mercado internacional de carnes ao Brasil no início do século XX e nas recorrentes discussões sobre o modelo mais adequado para atuação dos fiscais nos frigoríficos.

Neste contexto, a carreira dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários foi estabelecida, inicialmente como Fiscal de Defesa Agropecuária. Importante destacar que as atividades de defesa agropecuária passaram a integrar o setor de atividades exclusivas de Estado durante o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, iniciado em 1995 na gestão de Bresser Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o que explica parte das questões relacionadas a necessária discricionariedade e posterior autonomia burocrática da carreira (BRASIL, 1998). Neste episódio, vale o destaque de mais uma janela de oportunidade identificada pelo Estado, visto que inicialmente a defesa agropecuária não constava como atividade exclusiva de Estado. Mais uma vez, o Estado foi instado a assumir o protagonismo na busca por garantia de

qualidade sanitária da produção animal, após crises no setor agropecuário na década de 1990 com surtos de febre aftosa nos rebanhos bovinos do país (ABRUCIO, 2007).

Os estudos sobre autonomia burocrática e avaliação do estágio de implementação de políticas públicas no Brasil têm se tornado mais relevantes, à medida que essas políticas passam a ter mais informações acumuladas após seu início. Especificamente sobre a atuação dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários, não há artigos recentes que tratem da autonomia burocrática da carreira, e portanto, este artigo busca estabelecer questões para pesquisas aplicadas posteriores.

As janelas de oportunidade aqui identificadas não foram suficientes para a discussão de um aspecto central na política pública do Brasil para fiscalização: a atuação dos fiscais de maneira permanente nos frigoríficos, e risco da captura regulatória, no caso extremo, visto que os agentes do Estado criam vínculos com o agente privado, em função do número limitado de fiscais atuando na ponta da cadeia, o que impede em muitas vezes a rotatividade no exercício em diferentes locais, a fim de se evitar a exposição a situações de pressão, conforme já relatado anteriormente, e como foi possível observar no exemplo da “Operação Carne Fraca”.

No entanto, a deflagração da operação policial foi um momento de certa maneira importante para a discussão de aspectos da implementação da política pública, talvez não avaliados *ex ante*. O fato pode ser um recorte importante para o enquadramento teórico da política pública do Brasil para inspeção de produção de carne e da defesa agropecuária como um todo, visto que desencadeou várias ações como a reforma do RIISPOA, e a verticalização da inspeção federal. Cita-se ainda, outro fato bastante discutido no Ministério da Agricultura após a divulgação das possíveis irregularidades, a discussão pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura de novos modelos conceituais de gestão e arquitetura organizacional para o sistema de defesa agropecuária brasileiro, o que também gerou intenso debate com o corpo burocrático, em sua busca por autonomia e papel decisório nas ações de gestão da defesa agropecuária.

Por fim, é importante destacar que é possível perceber a qualificação técnica do corpo de servidores que compõe a carreira da Auditor Fiscal Federal Agropecuário, o que conferiu a boa reputação da categoria, atestado entre outros fatores, pela participação do corpo burocrático em cargos comissionados de médio escalão no Ministério da Agricultura, e mesmo em cargos da alta gestão. Tais aspectos, e o estudo da autonomia dos burocratas devem ser postos em perspectiva conforme o contexto em que a política pública está inserida, e neste caso, a atenção na análise deve ser destacada à forma de atuação dos fiscais nos frigoríficos, diferente de outras carreiras destinadas à auditoria no governo federal, como os Auditores da Receita Federal e Auditores do Trabalho, cuja atuação não é permanente nos entes fiscalizados.

A avaliação do estágio de implementação da política pública de garantia da qualidade da carne e a avaliação da atuação dos fiscais sob o prisma da autonomia inserida são instrumentos necessários para a busca do aperfeiçoamento das ferramentas que os gestores podem utilizar. Importante destacar que a fiscalização permanente utilizada pelo Brasil em frigoríficos, também adotada em outros países, não deve ser percebida apenas como um possível fator de conflito de interesses e de possibilidade de captura regulatória. A atuação de maneira autônoma dos fiscais, e a discricionariedade conferida a sua atuação, próximo aos locais de produção, pode ser um importante fator de coleta de dados e informações sobre o setor regulado, e com o uso de práticas de gestão adequadas que busquem a melhoria de desempenho e eficiência das práticas de auditoria e regulação, é possível obter-se uma atuação em rede entre governos, frigoríficos e consumidores para a garantia da qualidade dos produtos de origem animal.

6. Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; SANTIAGO, A. O. A autonomia do burocrata técnico: o caso do licenciamento ambiental do Ibama. In: PAULA, J. M. P. et al. (Orgs.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, edição comemorativa, v. 1, p. 67-74, 2007

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

ANDRADE, L. A. G. A fiscalização da carne no Brasil: estudo de uma política regulatória. **Revista de Administração Pública**, v. 19, n. 3, p. 49-74, 1985.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova política de recursos humanos**, Caderno MARE, n. 11. Brasília: MARE, 1998.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 9.

COSTA, B. S. et al. História e evolução da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal no Brasil. **Cad. técn. Vet. Zoot.**, p. 09-31, 2015.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas - Uma abordagem integral**. São Paulo: Campus, 2013.



Escola Nacional de Administração Pública

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 ed. Pearson Education Limited. 2014.

LOTTA, G. S; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 83, p. 21-41, 2017.

PARDI, M. C. **Memória da Inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal no Brasil: o Serviço de Inspeção Federal – SIF**. Brasília: Columbia, 1996.

Adriano Lênin Cirilo de Carvalho

Engenheiro Agrônomo; Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo – Esalq/USP (2010).

Auditor Fiscal Federal Agropecuário.

adriano.lenin@agricultura.gov.br; adrianolenin@outlook.com.