

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO EXECUTIVO

POLÍTICA NACIONAL DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL: UMA ANÁLISE DOS FATORES CONDICIONANTES DA EXISTÊNCIA DO SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL (SIM)

Doutoranda: **Ana Lúcia dos Santos Stepan**

Orientadora: **Profa. Dra. Letícia Maria Schabbach**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/IFCH/UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em: 05 de janeiro de 2026.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profa. Dra. Andrea Troller Pinto
Programa de Pós-Graduação em Agronegócios
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Eduardo José Grin
Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Profa. Dra. Letícia Maria Schabbach
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Considerações Iniciais

O presente resumo foi elaborado com o objetivo de sintetizar os elementos centrais da Tese considerados mais relevantes para divulgação interna no âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária, conforme solicitado pela Escola Nacional de Gestão Agropecuária. Assim, optou-se por não aprofundar elementos mais analíticos do trabalho. Não se trata, portanto, de uma síntese exaustiva da pesquisa, mas de um recorte orientado à compreensão do problema, da abordagem adotada, dos principais resultados e das propostas de futuras agendas de pesquisa e de ações voltadas ao aprimoramento da Política Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal (PI-POA).

O resumo está organizado por tópicos, iniciando pela introdução do problema, relevância e objetivos; seguido da caracterização da PI-POA e da análise de sua macroestrutura no âmbito do SUASA. Na sequência, sintetiza a revisão da literatura sobre a instituição do SIM, identificando padrões, lacunas, atores e capacidades estatais. Apresenta os resultados da análise quantitativa, destacando os fatores que condicionam a criação do serviço, e finaliza com a interpretação dos achados, indicando contribuições, desafios, recomendações e agendas de pesquisa.

Para aprofundamento, recomenda-se a leitura direcionada de capítulos específicos. O Capítulo 3 – Análise da Macroestrutura da PI-POA oferece uma visão do funcionamento da política no contexto federativo e dos mecanismos de coordenação no âmbito do SUASA. O Apêndice A – Caracterização da Política Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal apresenta suas características e tipologias. Já o Capítulo 4 – A Instituição do SIM: Contribuições da Literatura aborda os contextos locais, os atores e os fatores associados à criação do serviço.

Por fim, registra-se o agradecimento àqueles que se dispuserem a ler esta Tese e, sobretudo, aos que utilizarem seus resultados para promover avanços concretos na segurança dos alimentos, na inclusão sanitária da agricultura familiar e na redução das desigualdades no Brasil. Se este trabalho puder contribuir, ainda que de forma modesta, para orientar práticas, fortalecer capacidades institucionais e aprimorar políticas públicas, terá cumprido seu propósito.

Introdução

A Tese investiga os fatores que condicionam a adoção da Política Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal (PI-POA) pelos municípios brasileiros, tomando como referência empírica a existência do Serviço de Inspeção Municipal (SIM). A inspeção de produtos de origem animal, embora essencial para garantir alimentos seguros e combater práticas comerciais desleais, revela no Brasil um quadro de implementação desigual e fragmentado, refletindo as assimetrias de capacidade entre os entes federativos. O ponto de partida desta investigação é a compreensão de que a efetividade da PI-POA não se esgota na existência de marcos legais, mas depende da capacidade estatal local de transformar normas em ações, articulando competências, organização institucional e recursos. Parte-se da hipótese de que a adoção da PI-POA é condicionada, sobretudo, pela capacidade estatal pré-existente dos municípios, ainda que fatores contextuais, territoriais, demográficos e socioeconômicos, exerçam influência adicional sobre a decisão de instituir o SIM.

A pesquisa emerge de uma constatação empírica relevante: apesar da obrigatoriedade legal da inspeção e do registro de estabelecimentos produtores de alimentos de origem animal, a adesão municipal à PI-POA permanece limitada, com apenas 55,6% dos municípios declarando possuir SIM em 2020 (IBGE, 2020)¹. Esse cenário evidencia lacunas relevantes na proteção da saúde pública e no acesso de pequenos produtores à inspeção oficial. Essa limitação contribui para a persistência da informalidade, restringe o acesso da agricultura familiar a mercados institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e aprofunda desigualdades regionais.

Diante desse cenário, o objetivo central desta Tese é analisar em que medida as capacidades estatais técnico-administrativas e político-institucionais dos municípios brasileiros explicam a adoção da PI-POA, tomando como

¹ Durante a finalização da tese, em 31/10/2025, foi publicada a MUNIC 2024 que atualizou essas informações, as quais poderão ser aproveitadas em futuras análises. Uma análise prévia realizada pela autora, mostra que o percentual de municípios com SIM passou para 59,2% dos respondentes (5.550), evidenciando uma variação de 8,2% em relação a 2020. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 9 nov. 2025.

referência empírica a existência do SIM. Parte-se da hipótese de que a decisão de instituir o serviço está associada à presença de capacidades estatais pré-existentes, complementadas por fatores contextuais, territoriais e produtivos. Para tanto, a pesquisa articula a caracterização da política, a análise de sua macroestrutura federativa e a revisão da literatura, construindo um modelo explicativo baseado em dados secundários e métodos quantitativos.

A relevância da pesquisa decorre da necessidade de compreender por que uma política obrigatória, central para a segurança dos alimentos e para a organização dos mercados agropecuários, apresenta níveis desiguais de implementação no território nacional. Ao oferecer um diagnóstico sobre a organização e o funcionamento da PI-POA no nível municipal, a Tese contribui para o avanço do debate teórico e metodológico sobre capacidades estatais e implementação de políticas descentralizadas. Ademais, fornece subsídios para o aprimoramento da ação governamental, ao evidenciar os fatores que limitam ou favorecem a criação do SIM, contribuindo para enfrentar a tensão entre a garantia da segurança sanitária e a inclusão produtiva dos pequenos produtores.

O delineamento metodológico é de natureza quantitativa e caráter explicativo, baseado no método *ex post facto*. A análise utiliza dados secundários, aplicando técnicas estatísticas descritivas e inferenciais, com destaque para a regressão logística binária. A variável dependente, de natureza dicotômica, corresponde à situação do SIM em 2020, considerando exclusivamente os municípios que não dispunham do serviço em 2017, o que resultou em uma amostra de 3.071 municípios. Essa delimitação visa reduzir o viés de causalidade reversa e identificar fatores associados à criação do SIM em um intervalo temporal adequado à ocorrência de mudanças institucionais e à alocação de recursos. As variáveis independentes representam atributos da capacidade estatal das administrações locais, enquanto as variáveis de controle expressam o contexto municipal. Para garantir a validade das inferências causais, as variáveis independentes e de controle antecedem temporalmente a dependente, tendo sido selecionadas informações referentes aos anos de 2010, 2017 e 2018. Os dados utilizados provêm de fontes secundárias, como o IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O delineamento metodológico foi estruturado em três etapas: revisão sistemática da literatura

sobre a instituição dos SIM, construção da base de dados e modelagem estatística.

Como arcabouço para articular diretrizes centrais da PI-POA e adaptações locais, mobilizou-se o modelo de macro e microimplementação de Berman (1978; 2007), que orientou a análise da macroimplementação da PI-POA. Complementarmente, incorporou-se o modelo de interdependência sequencial entre políticas de Berry e Berry (2010), útil para explicar como a adoção de uma política pode depender de outras previamente instituídas ou operar de forma complementar, sobretudo na conexão da PI-POA com políticas de fomento à agricultura familiar, agroindustrialização e vigilância sanitária. Por fim, a análise ancorou-se no referencial sobre federalismo brasileiro, relações intergovernamentais e de capacidade estatal em perspectiva multinível (Goertz, 2006), definindo capacidade como a aptidão do Estado para estabelecer objetivos, convertê-los em políticas e implementá-las (Souza, 2015; Evans, 1993), e a operacionalizando nas dimensões técnico-administrativas e político-institucionais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Pires; Gomide, 2016). Esse enquadramento orientou a organização das variáveis independentes e conferiu coerência interpretativa aos achados sobre a criação do SIM.

Caracterização da Política

Embora a expressão "Política Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal" não esteja explicitada na legislação, a inspeção pode ser caracterizada como política pública por constituir ação deliberada do Estado para enfrentar problemas relacionados à saúde do consumidor e à regulação de mercados (Dye, 1984; Secchi, 2015). Na mesma linha, ao envolver medidas estatais com efeitos planejados, como garantir alimentos seguros e coibir fraudes (Peters; Pierre, 2006), ela se configura como diretriz institucional permanente voltada ao interesse coletivo.

A compreensão da natureza e das especificidades de uma política pública é essencial para avaliar sua implementação, pois permite identificar os atores estratégicos, as arenas de disputa e os desafios que condicionam seus resultados. Com base nas principais tipologias consolidadas na literatura, a Tese classificou a PI-POA como uma política regulatória de alto conflito, por impor obrigações a agentes econômicos específicos e distribuir benefícios difusos à

sociedade, gerando tensões entre o interesse público e os custos de conformidade (Lowi, 1972; Wilson, 1973).

Trata-se de uma política de elevada complexidade técnica e baixa visibilidade pública (Gormley, 1986), voltada à mitigação de riscos sanitários e à proteção do consumidor, cujos benefícios são percebidos, em geral, apenas em situações de crise, como contaminações ou fraudes alimentares. Sob essa ótica, a PI-POA enquadra-se como uma “política de sala de reuniões”, combinando alta especialização técnica e reduzida visibilidade social (Gormley, 1986). Além disso, pode ser classificada como política regulatória protetora (Ripley; Franklin, 1982), voltada à segurança alimentar e à defesa da saúde pública, mas sujeita a resistências políticas e econômicas dos setores regulados. Essa combinação de alta complexidade, baixa visibilidade e custos concentrados demanda um referencial que conecte diretrizes centrais e adaptações locais, a fim de aprender como escolhas organizacionais e arranjos federativos afetam a adoção do SIM.

Para compreender essa dinâmica, adotou-se o modelo teórico da macro e microimplementação de Berman (1978; 2007) por oferecer um arcabouço analítico capaz de integrar diretrizes centrais e adaptações locais, o que é essencial para compreender políticas descentralizadas como a PI-POA. A distinção entre macroimplementação (coordenação federal e adoção local) e microimplementação (execução organizacional por meio das estruturas e rotinas administrativas) possibilitou delimitar analiticamente a etapa decisiva da política (a instituição do SIM), sem adentrar nos aspectos operacionais de sua execução cotidiana. A noção de “integração fraca” proposta por Berman (2007) também contribuiu para explicar a multiplicidade de atores, a coordenação intergovernamental imperfeita e as adaptações locais, que são típicas do federalismo brasileiro e dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas.

Em termos metodológicos, o modelo orientou a escolha da variável dependente (a existência do SIM) como indicador de adoção da política pública na macroimplementação, e fundamentou as hipóteses sobre as capacidades estatais e o contexto municipal como condicionantes dessa decisão. Nesse sentido, o enquadramento proposto por Berman (1978; 2007) mostrou-se adequado para captar a complexidade e a dinâmica da implementação da PI-POA no Brasil, ao articular desenho institucional e escolhas organizacionais.

Análise da Macroestrutura da PI-POA

Segundo Berman (2007), um setor de política resulta da articulação entre governos em diferentes níveis, unidades burocráticas, grupos de interesse, sistemas locais de prestação de serviços, beneficiários e atores individuais. A macroimplementação abrange todo esse setor, do âmbito federal ao local, envolvendo múltiplos processos decisórios e interações institucionais. Nesse processo, emergem padrões relativamente estáveis de funcionamento, sustentados por regras implícitas, funções predefinidas e rotinas, que o autor denomina macroestrutura.

Trata-se de um contexto institucional dinâmico e complexo, que ultrapassa a ideia de uma hierarquia governamental, sendo marcado por interdependência, autonomia relativa e interações contínuas entre seus componentes. Nesse cenário, a diversidade de interesses, objetivos e capacidades dos atores envolvidos impõe desafios à execução das políticas nacionais (Berman, 2007), razão pela qual o estudo da macroestrutura é essencial para compreender a implementação da PI-POA.

A análise da macroestrutura da PI-POA realizada na Tese permitiu situar a política em um contexto institucional marcado pela interdependência entre níveis de governo, órgãos administrativos e atores setoriais, evidenciando que a inspeção de produtos de origem animal integra um arranjo mais amplo de coordenação e adaptação institucional. Esse exame demonstrou que a PI-POA constitui componente central do sistema brasileiro de controle de alimentos, articulando a política agrícola e a defesa agropecuária nacional e mantendo interface complementar com o Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente por meio da Vigilância Sanitária, o que reforça seu caráter transversal ao combinar objetivos de proteção à saúde pública, segurança alimentar e concorrência leal.

À luz desse referencial, a análise da macroestrutura da PI-POA permite não apenas identificar os atores e arranjos institucionais envolvidos, mas também compreender como suas interações moldam os padrões de implementação da política no território nacional. Nesse sentido, o estudo evidenciou que a PI-POA mantém relações de interdependência sequencial com políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento rural, à agricultura familiar, à

agroindustrialização e à segurança alimentar. Programas como o PAA e o PNAE exigem que os produtos fornecidos estejam submetidos à inspeção oficial, o que torna o SIM requisito regulatório para o acesso a mercados institucionais e, simultaneamente, instrumento de indução à formalização produtiva e à inclusão econômica. Dessa forma, a inspeção de produtos de origem animal opera tanto como condição necessária para a efetividade dessas políticas distributivas quanto como mecanismo que potencializa sua capacidade de promover geração de renda e fortalecimento da agricultura familiar, evidenciando a articulação estrutural entre regulação sanitária e desenvolvimento territorial.

Diante dessa interdependência, observa-se que a adaptação normativa da PI-POA buscou compatibilizar os objetivos de proteção sanitária e de inclusão produtiva, respondendo às especificidades das agroindústrias de pequeno porte. Essa adequação foi viabilizada por sucessivos marcos regulatórios que ajustaram a política às distintas escalas produtivas e às capacidades institucionais dos municípios, com base nos princípios da equivalência e da equidade. Tais transformações consolidam o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) como um instrumento importante para a harmonização em um contexto federativo marcado por desigualdades estruturais e elevada heterogeneidade institucional.

Nesse processo, a PI-POA consolidou-se como uma política de caráter adaptativo e indutor, voltada à proteção da saúde pública e ao desenvolvimento rural sustentável. A regulação sanitária, ao adotar critérios proporcionais à escala e à complexidade produtiva, converteu-se em instrumento de inclusão econômica e de promoção da competitividade dos pequenos produtores, preservando, ao mesmo tempo, os padrões de segurança e inocuidade alimentar. Assim, a trajetória da PI-POA reflete um processo contínuo de aperfeiçoamento institucional, orientado pela necessidade de equilibrar as exigências técnicas do controle sanitário com as realidades produtivas e administrativas locais.

A trajetória normativa da PI-POA demonstra um histórico de tensões entre centralização e descentralização, marcado por disputas federativas e pela redefinição de competências entre União, estados e municípios. Desde a edição da Lei nº 1.283/1950 até a Constituição de 1988 e a Lei nº 7.889/1989 (Brasil, 1950, 1988, 1989), a política evoluiu para um modelo de competências

compartilhadas, preservando à União a função normativa e de auditoria, ao passo que atribuiu aos estados e municípios a execução da inspeção, acompanhando o âmbito da comercialização. Esse percurso evidencia o papel estruturante do federalismo no desenho da política examinada e explica as heterogeneidades no percurso de sua implementação.

O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) integra os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e estabelece os macroparâmetros da defesa agropecuária no Brasil (Brasil, 1998, 2006). No âmbito da PI-POA, especialmente por meio do SISBI-POA, consolidaram-se mecanismos de coordenação federativa baseados no princípio da equivalência, orientados à harmonização regulatória e à garantia de concorrência leal entre agentes do setor (Brasil, 1998, 2006). À luz de Berman (2007), contudo, a PI-POA conforma um arranjo de integração fraca: a atuação de órgãos federais, estaduais e municipais preserva ampla autonomia decisória e se dá sob coordenação central limitada, o que dificulta a padronização de rotinas, a difusão de boas práticas e a redução de assimetrias de implementação.

Nesse contexto, a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA) implementa diretamente a política por meio do Serviço de Inspeção Federal (SIF) e exerce funções normativas e de coordenação, mas com alcance restrito, dada a arquitetura institucional do SISBI-POA. A ausência de instrumentos estáveis de indução federativa, sobretudo na vertente de financiamento e fortalecimento municipal, amplia o risco de fragmentação regulatória e de perda de coerência da política, evidenciando que a efetividade da descentralização depende não apenas da autonomia local, mas, também de capacidades centrais de coordenação e de indução.

Em resposta a esse desafio, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) ampliou sua capacidade estatal para promover a implementação da PI-POA, a partir de estratégias como: a criação de coordenação específica para o SUASA na SDA, a implantação do Sistema de Gestão de Serviços de Inspeção e-SISBI (e-SISBI) como infraestrutura nacional de gestão e transparência e a expansão de ações de capacitação via Escola Nacional de Gestão Agropecuária (ENAGRO), além da celebração de parcerias institucionais com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) para apoiar consórcios

públicos de municípios e produtores. Os resultados indicam que esse último arranjo passou a operar como mecanismo efetivo de indução: o Projeto de Ampliação de Mercados de Produtos de Origem Animal para Consórcios Públicos de Municípios (CONSIM) viabilizou cooperação técnica e harmonização regulatória, impulsionando a criação e o fortalecimento dos SIM e a integração dos consórcios intermunicipais ao SISBI-POA. Na oportunidade, o Projeto SIMples asSIM – Do pequeno para o Brasil, busca reduzir heterogeneidades e elevar a capacidade de implementação subnacional.

Por fim, observa-se que a adaptação normativa da PI-POA buscou responder às demandas dos pequenos estabelecimentos ao incorporar os princípios da equivalência e da equidade, equilibrando proteção sanitária e inclusão produtiva por meio do reconhecimento das diferentes escalas e capacidades dos agentes regulados e dos entes federativos. Esse processo evidencia o caráter adaptativo da política, moldada por disputas federativas, pressões sociais e econômicas e pela necessidade de compatibilizar exigências técnicas regulatórias com realidades locais, o que favoreceu avanços na descentralização e fortaleceu o papel municipal na execução da inspeção de produtos de origem animal.

Nesse sentido, a resposta dos municípios às diretrizes da PI-POA é relevante para avaliar sua efetividade local e a capacidade institucional para a execução da inspeção sanitária. O exame da situação dos SIM evidenciou a expansão da PI-POA no nível local entre 2017 e 2020, quando o número de municípios com o serviço aumentou de 2.427 (43,6%) para 3.038 (55,6%), um crescimento de 25,2%. Contudo, persistem desigualdades regionais, haja vista uma maior consolidação nas regiões Sul e Sudeste e processos ainda incipientes no Norte e Nordeste, o que reafirma a heterogeneidade territorial e institucional da macroimplementação da PI-POA em ambiente federativo descentralizado e aponta para a necessidade de estratégias de coordenação e apoio assimétricas.

A Instituição do SIM: contribuições da literatura

À luz do quadro empírico de expansão com assimetrias persistentes, a revisão da literatura sobre a criação do SIM nos municípios brasileiros foi realizada para compreender como a PI-POA vem sendo institucionalizada no nível local. Ao deslocar o foco da análise normativa para os processos concretos

de adoção pelos municípios, a revisão buscou identificar os mecanismos institucionais, organizacionais e administrativos que influenciam a decisão de instituir o SIM, oferecendo suporte teórico e empírico à modelagem analítica da pesquisa.

Constatou-se que, embora todos os estudos selecionados tratem do tema, nenhum o analisa como objeto central, nem examina de forma sistemática as capacidades estatais municipais. Apesar de estar presente em diferentes áreas do conhecimento, a abordagem predominante é secundária e descritiva, com ênfase em estudos de caso qualitativos, o que limita a generalização dos achados e evidencia a ausência de análises explicativas mais abrangentes sobre a implementação da PI-POA em distintos contextos municipais. A agricultura familiar é abordada na quase totalidade dos estudos, o que reforça sua centralidade no debate e sua estreita relação com políticas públicas de apoio ao desenvolvimento local.

Entre os principais fatores que impulsionam sua instituição, destacam-se: a necessidade de garantir a qualidade dos alimentos e proteger a saúde pública; o combate ao abate clandestino; a adequação das exigências sanitárias à realidade da agricultura familiar; a pressão de produtores que buscam legalização para comercializar; a atuação do Ministério Público Estadual (MPE); e a busca por estratégias de desenvolvimento local. Como principais entraves, foram identificados o desinteresse político, a ausência de exigência por parte dos órgãos de fiscalização e as limitações financeiras. Em contextos em que não há tradição de agroindustrialização familiar, há resistência à implantação do serviço, geralmente justificada pelos custos operacionais.

A análise dos estudos mostrou que a criação do SIM requer articulação entre diferentes atores e setores. Órgãos estaduais de assistência técnica e extensão rural (ATER) têm papel relevante ao fornecer apoio técnico, sensibilizar gestores e promover a regularização sanitária. Associações, cooperativas e sindicatos organizam os produtores e se articulam com o poder público. Instituições de ensino superior contribuem com ações de extensão e apoio à elaboração de normativas. Entidades paraestatais e organizações da sociedade civil complementam essas ações com formação técnica e apoio institucional. Consórcios públicos intermunicipais, ainda que não tenham competência legal para instituir o SIM, viabilizam sua execução de forma compartilhada, quando há

harmonização legal entre os municípios consorciados. O Projeto CONSIM, coordenado pelo MAPA, tem apoiado tecnicamente esses arranjos. Os Órgãos Estaduais de Sanidade Agropecuária (OESA) também atuam na capacitação de equipes locais. O MPE exerce papel indutor por meio da exigência de ações contra o abate clandestino, e instituições financeiras contribuem viabilizando apoio técnico.

Todavia, a presença e a atuação desses atores não são suficientes, por si sós, para assegurar a criação do SIM, pois sua efetivação depende da capacidade do poder público municipal de estruturar o serviço, mobilizar recursos e coordenar as ações envolvidas. Nesse contexto, o Poder Executivo municipal assume papel central, sendo responsável pela proposição da legislação, sua regulamentação, a estruturação do serviço e a designação da equipe técnica, além de articular ações complementares voltadas ao público-alvo da política. Os estudos analisados indicam que essa capacidade estatal envolve a atuação do órgão gestor da agropecuária, a presença de médicos veterinários, a vigilância sanitária e a disponibilidade de infraestrutura produtiva, bem como a implementação de políticas como o PAA e o PNAE e ações de estímulo à agroindustrialização, ao associativismo, bem como a atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

Esses achados empíricos, ofereceram insumos para a definição e seleção das variáveis incorporadas ao modelo estatístico desta pesquisa.

Resultados da Pesquisa

A Tese mostrou que a instituição do SIM está associada, sobretudo, à presença de capacidades estatais técnico-administrativas específicas e qualificadas, diretamente vinculadas à lógica operacional da política, como a existência de órgão gestor da agropecuária, que eleva em 49,9% as chances de criação do Serviço, a presença de médico veterinário efetivo, que as aumenta em 29,5%, e a manutenção de cadastros de estabelecimentos de abate e processamento, que as amplia em 35,2%. Em contraste, recursos administrativos genéricos, como maior densidade global de servidores, não se mostraram suficientes para explicar, de forma isolada, a instituição do SIM, reforçando a centralidade das capacidades estatais funcionais na adesão municipal à PI-POA.

Os resultados também revelam que, entre as políticas conexas à PI-POA, apenas aquelas diretamente associadas à agregação de valor produtivo exerceram efeito independente e significativo sobre a probabilidade de instituição do SIM. A existência de infraestrutura pública de abate eleva as chances de criação do Serviço em 43,7%, enquanto as ações de fomento à agroindustrialização as ampliam em 41,4%. Esse achado converge com a concepção schumpeteriana de desenvolvimento econômico, ao permitir interpretar a criação do SIM como uma inovação institucional vinculada à agregação de valor. Em contrapartida, políticas tratadas como complementares, como a Vigilância Sanitária municipal, não apresentaram associação com a adoção do serviço, indicando que pressões difusas por conformidade sanitária são insuficientes quando não acompanhadas da existência de capacidades estatais técnico-administrativas específicas. Assim, a adoção da PI-POA não se explica de forma abrangente por modelos gerais de difusão, mas de maneira seletiva, dependente de políticas estruturantes que reconfiguram o ambiente institucional local, aliadas à presença de capacidades estatais funcionais e especializadas.

As variáveis de controle associadas ao contexto municipal indicam três padrões centrais. O primeiro refere-se ao efeito de escala: municípios de porte intermediário (20.001 a 100.000 habitantes) apresentam 60,5% mais chances de instituir o SIM em relação aos de até 20 mil habitantes, enquanto aqueles com mais de 100 mil habitantes registram aumento de 59,5%, evidenciando a existência de um limiar mínimo de capacidade administrativa sustentado por estruturas organizacionais, rotinas burocráticas e corpo técnico qualificado. Considerando que cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem até 20 mil habitantes, esse resultado reforça a necessidade de coordenação intergovernamental e de arranjos cooperativos intermunicipais, como consórcios, para mitigar restrições de escala.

O segundo padrão diz respeito ao PIB per capita, que se mostrou preditor robusto e monotônico: em comparação ao quartil inferior, o segundo quartil eleva as chances em 28,2%, o terceiro em 50,8% e o quarto em 69,1%, indicando que a capacidade econômica estrutural favorece a sustentação de rotinas regulatórias. Em contraste, a ausência de efeito positivo das receitas correntes sugere que maior disponibilidade financeira não se converte automaticamente

em capacidade regulatória, reforçando a importância das escolhas políticas, do desenho institucional e dos mecanismos de responsabilização na alocação dos recursos.

O terceiro padrão evidencia o papel da estrutura produtiva na geração de demanda regulatória. A presença da agricultura familiar exerce impacto positivo apenas nos níveis intermediários (23,7% no segundo quartil e 33,6% no terceiro), enquanto a densidade de agroindústrias rurais associa-se de forma consistente à criação do SIM, com aumentos entre 36,7% e 49,7%, indicando que a pressão por formalização sanitária cresce à medida que se intensifica a agregação de valor local. Nesse contexto, a atuação dos órgãos públicos de ATER emerge como mecanismo de conversão dessa demanda em capacidade efetiva de implementação: sua presença eleva em cerca de 31% as chances de criação do SIM, ao articular sensibilização institucional, assistência técnica para adequação sanitária e coordenação entre produtores e prefeituras, inclusive em arranjos intermunicipais. Assim, a ATER opera como elo entre incentivos produtivos locais e exigências regulatórias, fortalecendo o ambiente institucional necessário à institucionalização do Serviço.

Contribuições, desafios e recomendações para o aperfeiçoamento da PI-POA

Do ponto de vista teórico, o trabalho contribui em duas direções principais. Em primeiro lugar, a análise da macroestrutura indicou que a descentralização de responsabilidades promovida pela PI-POA não foi acompanhada por mecanismos efetivos de equalização de capacidades, o que resultou em padrões desiguais de cumprimento de uma política obrigatória. Ao articular o federalismo brasileiro à literatura sobre capacidades estatais, o estudo evidencia que a variação territorial observada na adoção da PI-POA não constitui efeito aleatório, mas decorre de assimetrias estruturadas de capacidade estatal entre os municípios. Em segundo lugar, demonstra que a instituição do SIM depende da presença de políticas voltadas à agroindustrialização e à assistência técnica e extensão rural, características de estratégias de desenvolvimento local de inspiração schumpeteriana.

Além disso, ao responder às lacunas identificadas na literatura, marcada pelo predomínio de estudos de caso descritivos e pela ausência de análises

explicativas em escala nacional, a Tese avança metodologicamente ao adotar uma abordagem quantitativa explicativa, baseada em dados secundários e métodos estatísticos inferenciais. Essa estratégia permite ampliar a capacidade de generalização dos achados e operacionalizar empiricamente o conceito de capacidade estatal no contexto de uma política regulatória protetora ainda pouco explorada no debate brasileiro, deslocando a análise da descrição para a análise de como as capacidades estatais técnico-administrativas e político-institucionais dos municípios brasileiros explicam a adoção da PI-POA.

O principal desafio revelado por esta Tese consiste, portanto, em transformar a coordenação normativa da PI-POA em uma coordenação efetivamente capacitadora, capaz de produzir condições reais para sua implementação nos territórios. Os resultados indicam que a imposição legal de deveres regulatórios não é suficiente para superar os déficits de capacidade estatal local, uma vez que a PI-POA demanda um conjunto de competências técnicas, organizacionais e institucionais que muitos municípios, sobretudo os de menor porte, não conseguem construir de forma isolada.

Embora o SUASA desempenhe papel central na coordenação normativa e na padronização dos requisitos sanitários, sua arquitetura institucional não assegura, de maneira homogênea, a formação das capacidades necessárias à implementação local da política. Ademais, a ampliação da inclusão sanitária e a efetividade da PI-POA dependem da articulação com políticas de desenvolvimento, especialmente aquelas voltadas à assistência técnica e extensão rural, aos investimentos em infraestrutura produtiva e ao apoio à agroindustrialização, fundamentais para criar condições materiais e institucionais que viabilizem a conformidade sanitária e a inserção sustentável dos pequenos produtores nos mercados formais.

É a partir desse conjunto de limitações estruturais identificadas que se delineiam direções prioritárias para o aperfeiçoamento da PI-POA. No plano da gestão municipal, os achados sugerem três direções para a política pública. Primeira, o fortalecimento focado das capacidades específicas dos municípios: criação ou consolidação de órgãos gestores voltados à agropecuária; provimento de médicos veterinários efetivos; e institucionalização de cadastros e sistemas de informação aplicados à fiscalização, que, em parte pode ser operacionalizada por meio do e-SISBI. Segunda, integração de instrumentos de fomento produtivo

e agregação de valor com a regulação sanitária, com qualificação dos abatedouros municipais para fornecimento de matéria-prima aos pequenos produtores, quando pertinente; e o alinhamento dos programas de estímulo à agroindústria aos requisitos de inspeção. Terceira, estratégias de escala para pequenos municípios, priorizando arranjos intermunicipais, como os consórcios públicos, a exemplo do Projeto CONSIN desenvolvido pelo MAPA e que deverá ter continuidade por meio do Projeto SIMples asSIM – Do pequeno para o Brasil, em parceria com o SEBRAE.

No plano da administração federal, os resultados reforçam a importância de mecanismos de coordenação que articulem normatização, suporte técnico e instrumentos de cooperação federativa para ampliar a adoção da PI-POA, respeitada a autonomia municipal. Considerando a distribuição desigual das capacidades estatais, é essencial que o SUASA reconheça essas assimetrias e ajuste suas exigências e formas de apoio conforme o porte e o perfil produtivo dos municípios, como já tem sido feito. Essa abordagem fortalece a coerência vertical da política, aprimora sua legitimidade regulatória e protege o consumidor, ao mesmo tempo em que promove a inclusão econômica de produtores familiares por meio da conformidade sanitária.

Para além das ações em desenvolvimento no âmbito da SDA/MAPA, recomenda-se instituir um mecanismo permanente de financiamento voltado ao fortalecimento da capacidade estatal dos SIM, concentrando nessa Secretaria, responsável pela coordenação do SUASA e da PI-POA, a gestão dos recursos destinados à estruturação desses serviços. Tal medida reduziria a atual dependência de convênios pontuais e fragmentados, frequentemente firmados por instituições sem competência direta sobre a política, e ampliaria a coerência e a efetividade das ações. Propõe-se que os repasses sigam regras transparentes e critérios de priorização, com foco em pequenos municípios e consórcios públicos, acompanhados de metas e indicadores de desempenho pactuados, monitoramento por meio do e-SISBI, assegurando aderência aos princípios de equivalência do SISBI-POA.

Por outro lado, os resultados desta Tese demonstram que a adoção da PI-POA é menos provável nos municípios onde a agricultura familiar é predominante, embora esse segmento constitua o principal público-alvo do SIM. Esse cenário evidencia um desafio que ultrapassa o escopo regulatório protetor

da PI-POA e demanda o fortalecimento sistemático dos fatores que aumentam a probabilidade de criação do Serviço, muitos deles intrinsecamente vinculados à base produtiva familiar. A ampliação da inclusão sanitária requer políticas federais e estaduais articuladas de ATER, investimentos em infraestrutura produtiva e apoio à agroindustrialização, de modo a apoiar a conformidade sanitária para garantir segurança aos produtos e a inserção em mercados formais. Para que essa transformação ocorra de forma consistente, é fundamental que outras pastas governamentais, principalmente as ligadas ao desenvolvimento territorial, promovam condições materiais e institucionais para sustentar a formalização sanitária em áreas mais vulneráveis, alinhando suas ações aos requisitos regulatórios protetores da PI-POA. Além disso, o fortalecimento institucional dos pequenos municípios e o avanço de estratégias de cooperação intermunicipal, como consórcios públicos, tornam-se também importantes para superar restrições de escala e ampliar a capacidade local de implementação da PI-POA.

Em relação aos limites desta Tese, o primeiro diz respeito ao fato de que a análise se concentrou exclusivamente na fase de adoção formal da PI-POA, materializada pela criação do SIM, sem alcançar a etapa subsequente de implementação efetiva. Nos termos de Berman (1978; 2007), a criação do serviço representa apenas o estágio inicial da macroimplementação e não garante, por si só, que as práticas regulatórias sejam executadas, nem que produzam efeitos concretos sobre o problema público. O segundo limite refere-se à indisponibilidade e à defasagem temporal dos dados secundários, que restringiram a inclusão de variáveis consideradas relevantes pela literatura especializada. Arranjos e atores como consórcios públicos intermunicipais, a atuação indutora do MPE, de universidades, dos OESA e do próprio MAPA por meio do Projeto CONSIM não puderam ser incorporados ao modelo quantitativo devido à inexistência de bases nacionais padronizadas, com identificação municipal e séries temporais compatíveis. Assim, embora teoricamente importantes e empiricamente recorrentes, esses indicadores permaneceram como condicionantes não mensurados, o que pode ter limitado a capacidade do modelo de captar plenamente os mecanismos institucionais e políticos que influenciam a adoção do SIM. Embora a modelagem estatística tenha garantido consistência e coerência interna, a ausência dessas variáveis reduz o potencial

explicativo do modelo quanto à complexidade que caracteriza a implementação da PI-POA no nível municipal.

Para mitigar lacunas informacionais e aprimorar a PI-POA com base em evidências, recomenda-se que os Ministérios Públicos Estaduais sistematizem e tornem públicas as recomendações, os TACs e demais iniciativas relacionadas à inspeção de produtos de origem animal, apresentando dados passíveis de vinculação municipal compilados nacionalmente. Ao IBGE, recomenda-se que as próximas edições da pesquisa MUNIC incluam a área de inspeção de produtos de origem animal no módulo sobre consórcios intermunicipais, e que o Censo Agropecuário seja aperfeiçoado para registrar o número de agroindústrias por unidade produtiva e classificar cada estabelecimento conforme sua principal linha de produção, em conformidade com a legislação nacional (carne e derivados, leite e derivados, ovos e derivados, pescado e derivados, mel e produtos de abelha). Sugere-se, também, que o levantamento sobre o setor agropecuário alcance a mesma profundidade temática do módulo “Meio Ambiente” da MUNIC/2020, incorporando variáveis essenciais à PI-POA, como a existência de marco legal, o número de estabelecimentos registrados (total e por categoria), as ações de capacitação, a cooperação intergovernamental, a infraestrutura e as ações desenvolvidas.

Por fim, recomenda-se que os municípios cumpram a determinação legal de realizar o cadastro do SIM no e-SISBI até março de 2026. Esse cadastro constitui instrumento estratégico para o fortalecimento da coordenação intergovernamental e para a consolidação da PI-POA, ao permitir a padronização e a atualização contínua das informações sobre os Serviços em todo o país. Sua plena implementação é condição essencial para ampliar a transparência, planejar estratégias de redução de assimetrias institucionais e subsidiar decisões de gestão e de aprimoramento da PI-POA baseadas em evidências.

Agendas de Pesquisa Sugeridas

A partir dos resultados desta Tese, delineiam-se quatro agendas de pesquisa capazes de aprofundar a compreensão dos condicionantes da adoção da PI-POA nos municípios. A primeira consiste em avançar para além da adoção formal do SIM e investigar a implementação efetiva da política nos municípios. À luz do modelo de Berman (1978; 2007), a instituição do serviço corresponde

apenas à etapa de adoção da macroimplementação e não assegura que práticas regulatórias sejam executadas de modo contínuo, nem que produzam efeitos sobre o problema público. Estudos futuros podem, portanto, concentrar-se na microimplementação, fase em que rotinas, procedimentos e capacidades se materializam, permitindo examinar se estruturas instituídas se convertem, de fato, em fiscalização contínua, gestão do risco, regularização produtiva e proteção sanitária. Esse enfoque é essencial para identificar o possível hiato entre adesão formal e implementação efetiva da PI-POA.

A segunda agenda decorre diretamente dessa lacuna e enfatiza a necessidade de compreender como a política é operacionalizada no cotidiano dos municípios, por meio de uma abordagem bottom-up centrada nos burocratas de nível de rua (Lipsky, 1971). Por se tratar de uma política regulatória protetora de alta complexidade técnica, baixa visibilidade e elevado conflito, sua efetividade depende da atuação dos gestores e técnicos municipais que traduzem normas federais em rotinas locais. A coerção individual, a especialização técnica da inspeção, a baixa estabilidade das rotinas e a oposição frequente às decisões burocráticas tornam a implementação altamente dependente da capacidade desses agentes de mediar conflitos, construir legitimidade, adaptar exigências sanitárias às realidades produtivas, impondo padrões mínimos de segurança aos alimentos. Investigações com gestores municipais, médicos veterinários e equipes de ATER, entre outros, podem revelar como esses atores enfrentam custos políticos e operacionais, lidam com resistências de produtores e autoridades locais e como visibilidade reduzida, ideologia setorial e pressões por desregulação delimitam seu espaço discricionário e sua capacidade de sustentar rotinas de fiscalização. Ao captar tensões, adaptações e mecanismos informais, tais estudos complementariam a análise estrutural desenvolvida nesta Tese.

Uma terceira agenda poderia examinar os fatores que condicionam a cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos, aspecto particularmente relevante para políticas regulatórias de alta complexidade como a PI-POA. Embora os consórcios possam mitigar restrições de escala e ampliar capacidades técnicas e administrativas, seu desempenho pode variar em função de incentivos institucionais, homogeneidade territorial, arranjos de governança, pressões regulatórias e presença de atores catalisadores. Estudos que

examinem esses elementos podem esclarecer por que alguns grupos de municípios optam pela cooperação para implementar a PI-POA, enquanto outros permanecem isolados, mesmo diante da vantagem de ampliar a área de comércio dos estabelecimentos registrados para todo o território consorciado.

Por fim, uma quarta agenda de pesquisa refere-se à análise dos sistemas estaduais inspirados no SISBI-POA, como o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agroindustrial, Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF) e seus congêneres, voltados à habilitação de agroindústrias familiares, artesanais e de pequeno porte para o comércio intermunicipal dentro do estado. Tais sistemas podem influenciar diretamente as estratégias municipais de instituição do SIM, ao oferecerem alternativas regulatórias e de mercado com requisitos próprios. Estudos futuros podem examinar se esses arranjos funcionam como alternativas concorrentes ou complementares ao SISBI-POA, em que medida seu desenho institucional afeta a atratividade da adesão municipal às diretrizes federais e quais impactos produzem sobre a heterogeneidade territorial de implementação da PI-POA. Pesquisas comparativas entre estados, considerando variações na governança, nas exigências técnicas, na capacidade operacional dos Órgãos Estaduais de Sanidade Agropecuária (OESA) e nos incentivos econômicos envolvidos, podem revelar padrões distintos de coordenação e indução, essenciais para compreender o mosaico federativo que molda a atuação municipal na inspeção sanitária.

Em conjunto, essas quatro agendas configuram uma frente promissora para o aprofundamento da pesquisa sobre a PI-POA, ao iluminar dimensões ainda pouco exploradas, relacionadas com a adoção e implementação municipal da política. Ao articular análises estruturais, comportamentos organizacionais e variações federativas nos mecanismos de coordenação e indução, tais linhas de investigação permitem ampliar a compreensão sobre capacidades estatais e assimetrias institucionais, gerando subsídios para o aperfeiçoamento da PI-POA. Podem, ainda, fortalecer o debate sobre a implementação de outras políticas regulatórias protetoras no Brasil.

Em síntese, a Tese demonstra que a adoção do SIM é mais provável onde capacidades específicas, escala demográfica suficiente, produto interno bruto e base agroindustrial ativa convergem. A qualidade da capacidade estatal, e não apenas sua quantidade, condiciona o salto da autonomia formal para a ação

pública efetiva. Ao evidenciar quais as capacidades que importam, em que patamares e sob quais condições estruturais, o estudo fornece um mapa de prioridades para formuladores e gestores: investir em estruturas setoriais, corpo técnico qualificado, integração fomento-regulação e soluções de escala para pequenos municípios. Tais diretrizes são coerentes com o desenho federativo brasileiro e essenciais para a expansão, a equidade e a efetividade da PI-POA, com impactos diretos sobre a segurança dos alimentos, a competitividade dos produtores e a proteção do consumidor.

REFERÊNCIAS

BERMAN, Paul. *El estudio de la macro y micro-implementación*. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 281-321.

BERMAN, Paul. *The Study of Macro and Micro-Implementation*. Public Policy, n. 6, p. 157–84, 1978.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. *Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas*. In: SABATIER, Paul A. **Teorías del proceso de las políticas públicas**. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Boulder, Colo: Westview Press. cap. 8, p. 241-281, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006**. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006. 31 mar. 2006c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5741.htm. Acesso em: 09 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998**. Altera a Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1998a. 23 nov. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9712.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989**. Dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1989. 24 nov. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7889.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950**. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Diário Oficial da União, Rio de

Janeiro, RJ, 19 dez. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1283.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2024.

GORMLEY JR, William T. Regulatory issue networks in a federal system. **Polity**, The University of Chicago Press. [S.l.]. v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Luiz Fernando. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/236393>. Acesso em: 27 jun. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais MUNIC - 2020**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, MUNIC 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>. Acesso em 16 de dez. 2024.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1972, p. 298–310. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/974990>. Acesso em: 04 mar. 2023.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Ed.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publications, 2006.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2025.

RIPLEY, Randall; FRANKLIN, Grace. **Bureaucracy and Policy Implementation**. Homewood: Dorsey Press, 1982.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Texto para Discussão, 2015. Disponível: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121628>. Acesso em: 4 jun. 2023.

WILSON, James Q. **Political Organizations**. Basic Books, 1973.