

Relatório de Recomendações

Política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimentos de Abates

Ciclo 2019

Sumário Executivo

- Foco da avaliação.** A avaliação analisa o sistema de inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate, que possuem inspeção permanente. São examinados o modelo brasileiro e os de quatro importantes exportadores (EUA, Argentina, Nova Zelândia e Austrália), buscando-se identificar oportunidades de aprimoramento e de ganhos de eficiência no sistema brasileiro. Não fizeram parte do escopo a inspeção de pescado e outros produtos de origem animal – como couro, embutidos, leite, ovos e produtos de abelhas – que possuem inspeção periódica.
- Justificativa da avaliação.** A inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate é considerada a mais complexa do sistema de inspeção animal e possui grande importância socioeconômica: a pecuária de corte contribuiu com 8,7% do PIB em 2018 e o Brasil é o maior exportador de carne bovina e de frango, o 2º maior produtor de carne bovina e de frango, além do 4º maior produtor e exportador de carne suína. A manutenção desse papel de destaque em um ambiente cada vez mais competitivo depende da eficiência da Defesa Agropecuária.
- Desenho da política pública.** A inspeção em estabelecimentos de abate no nível federal é coordenada pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA). O DIPOA gerencia as atividades do Serviço de Inspeção Federal (SIF) em 459 estabelecimentos de abate, que exigem inspeção permanente realizada por servidores do Ministério (Auditores Fiscais Federais Agropecuários – AFFAs ou Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal – AISIPOAs). A carne para exportação deve ser inspecionada pelo SIF. Os serviços estaduais e municipais podem efetuar a inspeção para comercialização nas respectivas abrangências ou em nível nacional – caso aderirem ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, por meio de processo de equivalência. A inspeção tem o suporte de atividades laboratoriais, por meio da Rede Federal de Laboratórios da Defesa Agropecuária, gerenciada pela SDA e composta por seis laboratórios oficiais (públicos) e por laboratórios privados credenciados.
- Achados relativos ao modelo de inspeção brasileiro.** (i) O modelo de financiamento público traz grande peso ao orçamento, dificultando a sustentabilidade da intervenção e reduzindo a sua capacidade de expansão; (ii) O funcionamento do SIF é intensivo em mão de obra, sendo preponderante a presença de servidores públicos federais em cargos efetivos de fiscalização do MAPA (AFFAs e AISIPOAs); (iii) Há a necessidade constante de reforço de pessoal contratado por meio de concursos públicos em função da intensificação das aposentadorias nos últimos oito anos; (iv) A participação de auxiliares empregados pelos estabelecimentos sujeitos à inspeção no processo de inspeção tem gerado questionamentos por parte de importadores quanto ao potencial conflito de interesse; (v) Se não houver capacidade suficiente de inspeção, além de se fragilizarem as operações de defesa agropecuária, não há como as empresas expandirem sua produção.
- Achados da análise comparativa internacional.** (i) Há uma variabilidade que vai de modelos mais *tradicionais* – sob a responsabilidade de agentes estatais da administração direta e com financiamento público (EUA) – passando por modelos *intermediários* – que envolvem agências ou empresas públicas com certa autonomia administrativa e financeira e o financiamento ao menos parcialmente privado (Argentina e Nova Zelândia) –, até modelos com *maior participação do setor privado* – com envolvimento de atores externos ao governo (profissionais, empresas prestadoras de serviços) e financiamento privado (Austrália); (ii) Em todos os casos, a participação do Estado na inspeção ainda é indispensável nos estabelecimentos destinados à exportação: um ponto em comum é a presença de um veterinário ligado ao governo que supervisiona ou chefia a inspeção. A variedade acontece em relação aos demais agentes que realizam a inspeção; (iii) Existe uma certa adaptabilidade dos modelos de inspeção em função de diferentes demandas dos países importadores; (iv) No caso australiano, houve questionamentos feitos por importadores quanto a possíveis conflitos de interesse advindos da participação de atores privados no processo de inspeção.

- 6. Conclusão.** A busca pelo aprimoramento da política passa pela melhoria da sustentabilidade institucional e financeira do Sistema de Inspeção Federal, com eventuais mudanças na organização e nas responsabilidades pela inspeção e o estudo de modalidades alternativas de financiamento que desonerem o orçamento público. Também são fundamentais a melhor estruturação do SUASA e aperfeiçoamentos na Rede Federal de Laboratórios de Defesa Agropecuária.
-

Recomendações

NÚMERO	ASSUNTO	ACHADOS	RECOMENDAÇÕES
1	Novas fontes de financiamento da Defesa Agropecuária.	<ul style="list-style-type: none">• Custos da atividade de inspeção concentrados no setor público.• A experiência internacional pode fornecer subsídios para o estudo de possíveis alternativas. Em boa parte dos casos estudados, há importante participação de recursos privados no financiamento, normalmente mediante a cobrança de taxas, que permitem a recuperação de parte ou da totalidade dos custos do Estado com a atividade.	<ul style="list-style-type: none">• Instituir novas fontes de financiamento para as atividades de Defesa Agropecuária que impliquem maior participação do setor privado beneficiado no financiamento dos serviços, com vistas a garantir a sustentabilidade financeira da área.
2	Atualização de valores de multas.	<ul style="list-style-type: none">• Multas desatualizadas na área de inspeção de produtos de origem animal, cujo limite de valor está previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 7.889/1989, ampliam o risco moral associado a produtores e proprietários de estabelecimentos fiscalizados, contribuindo para a prática reiterada de infrações, visto que as penalidades não são, em regra, suficientes para mitigar o risco de condutas irregulares.	<ul style="list-style-type: none">• Atualizar os valores das multas aplicadas por infrações provenientes de fiscalizações de produtos de origem animal.
3	Revisão do modelo de inspeção federal à luz de experiências internacionais.	<ul style="list-style-type: none">• O atual modelo de inspeção gera elevado peso financeiro para o setor público.• Os modelos de alguns países exportadores preveem a contratação pelo estabelecimento de parte dos serviços associados à inspeção junto a uma empresa pública ou a agentes e empresas privados por meio de contratos de direito privado; ou a focalização da atividade dos inspetores públicos em tarefas ligadas mais diretamente à saúde pública e ao bem-estar animal a partir de uma perspectiva de avaliação de risco, delegando-se parte das tarefas a empregados das empresas. Há, entretanto, o risco de participação de agentes privados, dependendo de sua formação, ser vista pelos importadores como um potencial foco de conflito de interesses.	<ul style="list-style-type: none">• Revisar a organização e a divisão de responsabilidades do modelo de inspeção brasileiro, especialmente por meio da redefinição do modelo institucional da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA.