

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**JULIANO FERREIRA DE SÁ**

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS PARA AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES:  
DA ADESÃO AO FORTALECIMENTO DO SUSAF-RS**

Porto Alegre

2019

**JULIANO FERREIRA DE SÁ**

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS PARA AGROINDUSTRIAS FAMILIARES:  
DA ADESÃO AO FORTALECIMENTO DO SUSAF-RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Profa. Dra. Cátia Grisa

Coorientadora: Profa. Dra. Marilise Mesquita

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Sá, Juliano Ferreira de  
Difusão de políticas para agroindústrias  
familiares: da adesão ao fortalecimento do SUSAF-RS /  
Juliano Ferreira de Sá. -- 2019.  
90 f.  
Orientadora: Cátia Grisa.

Coorientador: Marilise Mesquita.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,  
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Difusão de políticas públicas. 2. Agroindústria  
familiar. 3. SUSAF. I. Grisa, Cátia, orient. II.  
Mesquita, Marilise, coorient. III. Título.

**JULIANO FERREIRA DE SÁ**

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS PARA AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES:  
DA ADESÃO AO FORTALECIMENTO DO SUSAF-RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 02 de agosto de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Catia Grisa - Orientadora  
UFRGS

Profa. Dra. Marilise Mesquita - Coorientadora  
UFRGS

Profa. Dra. Fabiana Thome da Cruz  
UFRGS

Prof. Dr. Gelson Pelegrini  
URI/FW

Prof. Dr. Valdemar J. Wesz Junior  
ILAESP/UNILA

Para Luiz Inácio Lula da Silva, por ter transformado a vida do teu povo, perseguindo o sonho de acabar com a fome e a miséria, me possibilitou estudar e me tornar Mestre na UFRGS. Exemplo de luta e de perseverança contra todas as injustiças.

Para Carolina de Vasconcellos Drügg, incansável em tuas lutas, espalhando amor por um mundo melhor. Por acreditares em mim, me instigou ao exercício do equilíbrio, da respiração, da superação, de estudar, de sonhar e de amar.

Para memória da mulher que me ensinou a amar, me amando até o último dia de sua vida, Vera Lúcia, minha mãe.

## AGRADECIMENTOS

Ao Luiz Inácio Lula da Silva, por possibilitar a mim e a milhares de brasileiras e brasileiras que não tinham nenhuma perspectiva real, o direito ao ensino superior e de uma pós-graduação.

À Carolina de Vasconcellos Drügg, por sempre ter me incentivado, me instigado e me fazer acreditar que é possível. Por me encorajar a lutar por mim, pela paciência e pela cumplicidade integral durante o conturbado período do mestrado. Pelo cuidado, pelo carinho, pela parcimônia e por me cobrar sempre o equilíbrio, tudo com muito amor.

Ao Alisson Ferronato, pelo companheirismo e pela amizade incondicional. Por muito ter me xingado, por me incentivar a voltar a estudar e por sempre ter estado junto.

Ao Olívio de Oliveira Dutra e à Dona Judite Dutra, que desde o momento que disse a eles que havia passado na seleção de mestrado, sempre me incentivaram e a cada encontro me cobravam como andavam os estudos. Como disse o Mestre Olívio, “então capricha! nós do PT temos que dar exemplo e fazer melhor, sempre”! Faço o registro ainda que o Programa de Pós-Graduação em desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul iniciou graças ao incentivo do seu governo em 1999.

À Karen Lose, por ter me incentivado a voltar a estudar e pelo companheirismo.

Aos meus familiares, à memória de minha mãe, que acredito que se sentiria muito orgulhosa de ter um filho mestre. Ao meu pai, Paulo, minha irmã, Gabrielle e meus irmãos Adriano e Vinícius, pelo incentivo.

Aos meus amigos, todas e todos, pelo incentivo, pelo apoio e por nunca me deixarem desistir. Não tenho como citar todos, mas em especial ao Daniel Damiani e o Tomaz Fantin também muito me cobraram para que eu voltasse a estudar. Também agradeço pela paciência em minha ausência nos últimos encontros da família do coração comunista e pelo incentivo da Márcia e do Dedé.

Ao deputado Edegar Pretto, autor da Lei que foi investigada nesse estudo, e aos meus colegas que fazem parte da equipe de assessoria parlamentar, pelo apoio e pela compreensão.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), à coordenadora Professora Dra. Gabriela Peixoto Coelho de Souza, às professoras, professores, todos os trabalhadores, recepção, secretaria, finanças, limpeza, segurança, enfim a todos vocês que tão bem me acolheram e me possibilitaram vivenciar dois anos incríveis de aprendizagem, saberes e trocas.

Aos meus colegas e minhas colegas de pós-graduação, mas em especial aos da turma de mestrado 2017, pela cumplicidade, companheirismo, pelo cuidado e por nunca terem me deixado pra trás. Foi incrível!

À Catia Grisa, minha orientadora que é uma pessoa incrível, intensa e de uma humanidade única. Meu processo no PGDR me fez desejar e lutar para ser teu orientando. Por ter me encorajado, pela atenção, pelo cuidado, por me fazer perceber que sempre poderemos mais. Agradeço em especial por teres aceitado e me acolhido para ser teu orientando.

À Marilise Mesquita, que mesmo sem me conhecer, me acolheu como orientadora, que sempre me permitiu uma relação de reciprocidade. Agradeço pelas cobranças e pelo incentivo. Agradeço também por ter me possibilitado o estágio docência incrível na Saúde Coletiva. Muito me honra te ter como coorientadora.

À querida Professora Dra. Fabiana Thome da Cruz, aos queridos Professores Dr. Gelson Pelegrini e Dr. Valdemar J. Wesz Junior por terem aceitado o convite em fazer parte da minha banca examinadora.

Às pessoas entrevistadas neste estudo, nas diferentes cidades, nos órgãos públicos, nas agroindústrias, pela paciência, pela disponibilidade e pela acolhida.

Por fim, agradeço aos agricultores e agricultoras familiares que optaram pelas agroindústrias como estratégia para enfrentar a tirania do agronegócio e da grande indústria agroalimentar, produzindo alimento saudável, em defesa das suas gerações e das gerações futuras.

Viva a universidade pública, de qualidade, cotista e gratuita!

## RESUMO

A dissertação teve como objetivo investigar quais fatores interferiram na criação, adesão e disseminação do Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial, Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF, a partir da abordagem teórica dos múltiplos fluxos e de difusão de políticas públicas. Utilizou a metodologia de base qualitativa, através da realização de diário de campo, entrevistas semiestruturadas e estudo documental. O estudo foi realizado em 2018 em dez municípios do Estado do Rio Grande do Sul agrupados geograficamente próximos ao pioneiro na adesão ao referido sistema. Foram entrevistadas 23 pessoas, entre gestores estaduais e municipais, parlamentares e assessores, médicos veterinários fiscais estaduais e municipais e proprietários de agroindústrias. Com a pesquisa buscou-se analisar o processo de difusão do SUSAF e os elementos que interferem na adesão ao Programa; analisar o processo de construção e a dinâmica de funcionamento do SUSAF; pesquisar e mapear o processo de implementação do SUSAF e; evidenciar os elementos internos e externos aos municípios que interferiram no processo de adesão ao Programa. A análise mostrou que a difusão do SUSAF se dá em detrimento dos fatores internos e externos. No âmbito interno, a urgência das agroindústrias familiares em expandir a comercialização é a mola propulsora na mobilização de um município, que logo, testará a sua capacidade institucional em responder a tal urgência, além da interferência do alinhamento partidário. Já os condicionantes externos são influenciados pela relação de concorrência e proximidade entre os municípios, que no âmbito regional estabelecem redes de cooperação para enfrentarem desafios como a falta de investimentos na *política* pública.

**Palavras-chave:** SUSAF. Difusão de políticas públicas. Agroindústria familiar.



## ABSTRACT

The dissertation aimed to investigate which factors interfered in the creation, adhesion and dissemination of the Unified State System of Agroindustrial, Family, Handicraft and Small Sized Health - SUSAF, based on the theoretical approach of multiple flows and diffusion of public policies. It used the methodology of qualitative basis, through the accomplishment of field diary, semi-structured interviews and documentary study. The study was carried out in 2018 in ten municipalities in the State of Rio Grande do Sul, grouped geographically close to the pioneer in adherence to said system. Twenty-three people were interviewed, including state and municipal managers, parliamentarians and advisors, veterinary state and municipal veterinarians, and agroindustry owners. The research sought to analyze the diffusion process of SUSAF and the elements that interfere in the adhesion to the Program; analyze the construction process and the operating dynamics of SUSAF; research and map the SUSAF implementation process and; to show the internal and external elements to the municipalities that interfered in the process of joining the Program. The analysis showed that the diffusion of SUSAF occurs to the detriment of internal and external factors. Domestically, the urgency of family agroindustries to expand marketing is the driving force behind the mobilization of a municipality, which will then test its institutional capacity to respond to such urgency, in addition to the interference of party alignment. The external constraints are influenced by the relationship of competition and proximity between the municipalities, which at the regional level establish cooperation networks to face challenges such as the lack of investments in public policy.

**Keywords:** SUSAF. Dissemination of public policies. Family agroindústras.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Caracterização dos Municípios Seleccionados.....	22
Quadro 2 - Entrevistados do Estudo .....	25
Quadro 3 - Categorias e Subcategorias de Análise .....	26
Figura 1 - Elementos conceituais dos múltiplos fluxos de Kingdon.....	30
Figura 2 - Curva S de Gray: relação entre número de governos adotantes e período de tempo .....	32
Figura 3 - Distribuição Geográfica dos Municípios que aderiam ao SUSAF .....	49
Quadro 4 - Municípios que aderiam ao SUSAF em ordem cronológica no período entre 2012 e 2014.....	48
Quadro 5 - Adesão Municípios que aderiam ao SUSAF em ordem cronológica no período entre 2015 e 2018.....	48
Quadro 6 - Corpo Técnico e procedimentos da Secretaria da Agricultura do RS antes e depois do SUSAF.....	51
Figura 4 - Localização geográfica dos municípios seleccionados para estudo .....	52
Quadro 7 - Municípios pesquisados e nº de agroindústrias familiares registradas no SIM....	54
Quadro 8 - Caracterização dos Municípios quanto ao funcionamento do SIM e do SUSAF..... .....	59
Quadro 9 - Relação de Municípios, segundo partido político no momento de adesão ao SUSAF, durante Governo Estadual do PT.....	62
Quadro 10 - Relação de Municípios, segundo partido político no momento de adesão ao SUSAF, durante Governo Estadual do MDB .....	63

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CISPOA	Coordenadoria de Inspeção Estadual e Sanitária de Produtos de Origem Animal
Coredes	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
EHA	Análise dos Eventos Históricos
FAMURS	Federação dos Municípios do RS
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PEAF	Programa Estadual da Agroindústria Familiar
PGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PP	Partido Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
SIM	Sistema de Inspeção Municipal
SISBI-POA	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUSAF-RS	Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte
TRE/RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>ABORDAGENS PARA A ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA AGENDA E A DIFUSÃO DO SUSAF.....</b>	<b>28</b>
2.1	QUANDO UM TEMA ENTRA NA AGENDA POLÍTICA E SE TRANSFORMA EM POLÍTICA PÚBLICA: A CONTRIBUIÇÃO DE JOHN KINGDON.....	28
2.2	QUANDO A POLÍTICA PÚBLICA SE DISSEMINA: CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM SOBRE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	30
<b>2.2.1</b>	<b>A emergência e os precursores dos estudos sobre difusão de políticas públicas ...</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Difusão, transferência e <i>lesson-drawing</i>: alguns esclarecimentos conceituais.....</b>	<b>33</b>
2.3	DETERMINANTES INTERNOS E EXTERNOS .....	34
<b>2.3.1</b>	<b>Determinantes Internos.....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Determinantes Externos .....</b>	<b>36</b>
2.4	UNIFICANDO OS DETERMINANTES .....	37
<b>2.4.1</b>	<b>Severidade do Problema.....</b>	<b>37</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Burocracia Local.....</b>	<b>38</b>
<b>2.4.3</b>	<b>Alinhamento Partidário .....</b>	<b>38</b>
<b>2.4.4</b>	<b>Fator Vizinhança.....</b>	<b>39</b>
<b>2.4.5</b>	<b>Nível de Investimento .....</b>	<b>39</b>
<b>2.4.6</b>	<b>Redes .....</b>	<b>39</b>
<b>3</b>	<b>CONSTRUÇÃO DO SUSAF: EMERGÊNCIA DO PROBLEMA, CONJUNTURA POLÍTICA E CORRELAÇÃO DE FORÇAS .....</b>	<b>40</b>
3.1	ESTABELECENDO AS ALTERNATIVAS .....	42
3.2	FLUXO DA POLÍTICA .....	44
3.3	O SISTEMA UNIFICADO ESTADUAL DE SANIDADE AGROINDUSTRIAL FAMILIAR, ARTESANAL E DE PEQUENO PORTE – SUSAF-RS.....	46
3.4	ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SUSAF.....	48
<b>4</b>	<b>A DIFUSÃO E A INTERFERÊNCIA DOS FATORES INTERNOS E EXTERNOS NA ADESÃO AO SUSAF.....</b>	<b>52</b>
4.1	SEVERIDADE DO PROBLEMA.....	53

4.2	BUROCRACIA LOCAL.....	58
4.3	ALINHAMENTO PARTIDÁRIO.....	61
4.4	FATOR VIZINHANÇA.....	64
4.5	NÍVEL DE INVESTIMENTO.....	66
4.6	REDES.....	68
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>
	<b>APÊNDICE A -TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .</b>	<b>83</b>
	<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA OS</b>	
	<b>ENTREVISTADOS DO GRUPO 1.....</b>	<b>84</b>
	<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA</b>	
	<b>OS ENTREVISTADOS DO GRUPO 2.....</b>	<b>85</b>
	<b>APÊNDICE D-ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA OS</b>	
	<b>ENTREVISTADOS DO GRUPO 3.....</b>	<b>86</b>
	<b>ANEXO A - LEI N.º 13.825 DE 4 DE NOVEMBRO DE 2011.....</b>	<b>87</b>
	<b>LEI N.º 13.825 DE 4 DE NOVEMBRO DE 2011.....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1990, as agroindústrias familiares, artesanais e de pequeno porte vêm se consolidando como uma alternativa econômica na agricultura familiar no Brasil, aprimorando técnicas no processamento de alimentos com os objetivos de agregar valor comercial aos produtos e fortalecer sua inserção no mercado. Esta consolidação tem exigido do poder público urgência na promoção de políticas públicas e na regulamentação de legislação sanitária específica para o setor. Condição necessária para que as agroindústrias possam expandir seu mercado, a adequação às exigências legais traz consigo o desafio de garantir que, no processo de ajustamento, não se percam as características do sabor e das relações locais da fabricação artesanal – elementos que diferenciam os produtos originários dessa modalidade de produção.

Apesar do processamento de produtos agropecuários pelos agricultores familiares ser uma prática tradicional de conservação e aproveitamento de alimentos (CRUZ, 2007, p. 15), esta estratégia só ganhou forças e se transformou em produto comercial quando os agricultores familiares sentiram os impactos da diminuição da renda e da exclusão dos processos agropecuários produtivos - consequências da adoção de mecanismos tecnológicos na agricultura. Trata-se, portanto, de uma alternativa de resistência para manter o trabalho dos agricultores, gerando renda para as famílias e valorizando os saberes tradicionais.

Para Perez *et al.* (2009), a modernização da agricultura causou profundos impactos negativos na dinâmica socioeconômica da ruralidade, mas não foi capaz de esgotar o “saber fazer” e as práticas culturais desta categoria. Neste cenário de ameaças, as agroindústrias familiares emergiram com papel de destaque no enfrentamento aos problemas provenientes dos avanços da modernidade na agricultura. Iniciou-se um reposicionamento econômico e mercadológico baseado no processamento, agregando valores aos produtos. Segundo Diesel *et al* (2007), no conjunto de atividades dos agricultores familiares, ao longo da história, está o processamento doméstico de produtos agropecuários, agregando valor aos produtos. Estas transformações também refletem na dinâmica interna de cada propriedade, na valorização do meio rural, otimizando os espaços físicos e as relações de trabalho.

Contudo, como mencionado, esse reposicionamento exige uma série de adequações que garantam a manutenção da qualidade e da segurança alimentar e nutricional para sua comercialização e consumo. Conforme Cruz (2007, p. 16):

É imprescindível que as exigências legais e sanitárias sejam cumpridas. Os critérios estabelecidos por estas legislações se configuram, contudo, nas principais dificuldades encontradas por pequenos agricultores familiares em legalizar e comercializar seus produtos. A legislação sanitária, elaborada a partir da realidade de grandes indústrias de alimentos, adota critérios baseados em estrutura e em instalações, tornando, em muitos casos, inviável a legalização de pequenas agroindústrias rurais (CRUZ, 2007, p. 16).

O Brasil avançou na promoção de políticas públicas para a agricultura familiar que contribuíram para o reconhecimento institucional das agroindústrias e para o fortalecimento de seu papel social e econômico, culminando no surgimento de novos empreendimentos. Segundo Wesz Junior (2009), uma das atividades produtivas que ganhou espaço nas políticas públicas direcionadas ao meio rural a partir da segunda metade da década de 1990 foi a agroindustrialização em pequena escala.

As políticas públicas para o setor legitimam o papel da agroindustrialização na reprodução produtiva e econômica da agricultura familiar, estratégia presente na própria história da categoria social. Todavia, a ascensão do tema no campo das políticas públicas não eliminou as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares para responder às condições impostas pela legislação.

Qualificar os processos produtivos e atender as exigências legais representam um custo significativo que poderia ser minimizado caso as referidas legislações fossem mais sensíveis às especificidades da agricultura familiar e repensassem, por exemplo, as barreiras comerciais que representam um risco para a sustentabilidade dos empreendimentos. Nesse contexto, entram em perspectiva os interesses das indústrias agroalimentares de grande porte, impondo condições que dificultam alterações legais em favor das agroindústrias familiares, ilustrando um cenário de polarização, conforme destacam Pelegrini e Gazolla (2008, p. 83):

Assim sendo, estes exercem pressão no sentido contrário criando barreiras de mercado, muitas intransponíveis sem a ajuda governamental. Desta forma, a luta dos agricultores familiares, através de suas organizações, exerce um papel determinante para evitar interferências dos grandes grupos e conseguirem defender seus direitos.

Em resposta às reivindicações dos agricultores familiares insatisfeitos com a legislação vigente, o governo federal através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), criou no ano de 2006 o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e, no ano de 2009 o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA). O Sistema visa através de a equivalência padronizar e harmonizar os procedimentos de inspeção dos produtos de origem animal, garantindo

inocuidade e segurança alimentar, sendo assim, permitida a comercialização desses produtos em todo o país. De acordo com Pelegrini e Gazolla (2008), tais mudanças foram propostas para desburocratizar a legislação que afeta diretamente as agroindústrias familiares.

Na continuidade desses esforços, no ano de 2011 o Rio Grande do Sul instituiu o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF-RS), regulamentado em 2012, que prevê a equivalência do Sistema de Inspeção Municipal (SIM) à Coordenadoria de Inspeção Estadual e Sanitária de Produtos de Origem Animal (CISPOA), concedendo adesão ao Sistema e possibilitando às agroindústrias a comercialização intermunicipal em todo o estado. Assim como no SISBI-SUASA, a equivalência dos serviços de inspeção visa atingir os mesmos objetivos em escalas diferentes.

Entre as justificativas para a criação do SUSAF estava o fato de que o SISBI recebia muitas críticas pela morosidade e pelo excesso de procedimentos burocráticos - ocasionando uma pífia adesão ao Sistema Federal no Rio Grande do Sul e em outros estados do país. Contudo, em seis anos de atuação, apesar de ter avançado mais do que o SISBI no que diz respeito ao número de municípios que aderiram ao Sistema, o SUSAF igualmente encontra críticas relativas às dificuldades de acesso ao mesmo. Quando criado, mais de 200 municípios manifestaram interesse, porém, apenas 33 conseguiram adesão.

São José do Sul, no Vale do Caí, foi o primeiro município a aderir ao SUSAF em 2012 e o segundo foi o município vizinho, Salvador do Sul. Em seguida, as demais adesões formaram uma concentração de municípios geograficamente próximos ao pioneiro. Este cenário instigou diferentes questionamentos: seria coincidência a existência de uma “mancha” do SUSAF no mapa Rio Grande do Sul? O que explicaria tal “mancha”? Que elementos interferem no processo de adesão e implementação ao SUSAF?

Estas indagações motivaram o interesse em aprofundar os conhecimentos a respeito da difusão de políticas públicas, abordagem que, conforme Grisa e Nierdele (2018, p. 37), foi inicialmente desenvolvida nos Estados Unidos, tendo como um dos principais expoentes Jack L. Walker (1969), o qual foi influenciado pelo estudo clássico de Everett Rogers sobre “Difusão de Inovações”. De modo geral, os autores vinculados a esta perspectiva se preocupam em discutir as razões que levam alguns governos a adotarem determinadas políticas enquanto outros não o fazem, bem como o modo e a velocidade com que as inovações se disseminam entre diferentes contextos. De acordo com Coelho *et al.* (2016, p. 37), a abordagem permite analisar “por que e como novos desenhos institucionais lançados por um governo se disseminam no sistema político”. Conforme o autor, em um mundo



globalizado e interconectado, os atores políticos estão “[...] cada vez mais suscetíveis a observar e a implementar soluções políticas criadas em outros países ou por um município da própria região em que atuam”, sendo que “fatores externos alteram escolhas internas” e “inovações locais” influenciam mudanças ou o redesenho de políticas nos municípios/território ou outras escalas de governança.

A partir dessa literatura e da evidência de uma “mancha” de adesão ao SUSAF, a dissertação apresenta como questão de pesquisa a seguinte indagação: como tem ocorrido e quais fatores influenciam no processo de difusão e de adesão do SUSAF no Rio Grande do Sul?

A definição do tema e da questão de pesquisa desse estudo também está implicada com a trajetória profissional do pesquisador como assessor parlamentar do autor da Lei do SUSAF, sendo que, nesta função, acompanhou os debates que culminaram na aprovação da Lei, assim como os desafios enfrentados pelos municípios para sua adesão. Inserido na linha de pesquisa Políticas Públicas, Ação Coletiva e Governança do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o presente estudo, além de contribuir no debate acadêmico sobre políticas públicas e desenvolvimento rural, também pretende gerar conhecimentos que favoreçam ajustes na referida Lei, na perspectiva do cumprimento de sua função social aos agricultores familiares.

Este estudo pretende analisar o processo de difusão e adesão ao SUSAF compreendendo agricultura familiar como uma categoria social e política.

Desta forma o agricultor familiar “nasce” com características distintas do colono de outrora em relação às estratégias que executa para obter a sua reprodução social, mas também, com algumas características constitutivas originais do colono. Pode-se dizer que, neste caso, o novo nasce do velho, mas, sem destruí-lo totalmente, sem superá-lo completamente em suas bases primordiais. O novo se edifica sobre o velho de forma a ser o velho um sujeito revestido de um caráter novo, diferente e modernamente construído (PELEGRINI; GAZOLLA, 2008, p. 67).

Para Wanderley (2003), os agricultores familiares são portadores de uma tradição, mas devem adaptar-se às condições modernas de produzir e de viver em sociedade, dado que sofrem influências do Estado e do próprio mercado. Mesmo sendo recente na história o reconhecimento enquanto categoria, a autora defende que, na sua essência, não são atores novos que deixaram para trás o passado camponês ou colono como mencionado anteriormente. Ao contrário, são agricultores familiares que carregam em sua história elementos do passado camponês.

Grisa e Schneider (2015) fazem referência às transformações sociais que ocorreram recentemente no Brasil e que contribuíram ao reconhecimento da categoria de agricultores familiares. Para os autores, destaca-se, neste período, a efervescência dos movimentos populares e sindicais na luta pela democracia e por políticas agrárias e agrícolas diferenciadas, sendo a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, um marco do reconhecimento institucional pelo Estado brasileiro aos agricultores familiares.

Neste período recente que compreende as três últimas décadas, novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de política pública que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população, especialmente a do meio rural. Estes são alguns exemplos das mudanças iniciadas nas últimas três décadas e, em grande medida, ainda em curso. Como protagonista e objeto de muitas destas mudanças destaca-se a agricultura familiar, uma categoria social e política que passou a ser reconhecida pelo Estado brasileiro em meados de 1990 (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p.20).

De acordo com Grisa e Schneider (2015), no que se refere às políticas públicas e à afirmação da categoria dos agricultores familiares, a mobilização para que o PRONAF não se transformasse em programa assistencial provocou a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999. Com o governo Lula, a partir de 2003, surgiram novas políticas articuladas ao Programa Fome Zero, como o Seguro Agrícola, Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e outros. Merece destaque especial a criação da Lei da Agricultura Familiar em 2006 e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006, como reflexo desse conjunto de ações, a saída do Brasil do mapa mundial da fome, em 2014.

Essas mudanças foram importantes, pois o debate acerca de agroindústrias familiares se alimenta da discussão histórica e da trajetória de reconhecimento da agricultura familiar. Com efeito, também foi a partir dos anos 1990 que o tema das agroindústrias familiares passou a ser discutido nos espaços acadêmicos e em ambientes políticos institucionais.

Em diálogo com a literatura, compreende-se agroindústria familiar como uma estratégia de reprodução social realizada no âmbito da agricultura familiar (PREZOTTO, 2002; PELEGRINI; GAZOLLA, 2008). Complementarmente, Mior (2005) menciona que se trata de uma forma de organização e processamento que agrega valores comerciais aos produtos na agricultura familiar e leva em consideração as relações sociais e econômicas

presentes nos contextos onde a categoria social se insere. Para o autor, a agroindústria familiar se caracteriza também pelos aspectos de localização, gestão dos empreendimentos, organização, participação, mão-de-obra, matéria-prima, escala de produção e equipamentos.

A agroindústria familiar rural é uma forma de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, à produção de valor de troca que se realiza na comercialização [...] Outros aspectos também caracterizam a agroindústria familiar rural, tais como: a localização no meio rural, a utilização de máquinas e equipamentos em escalas menores, procedência própria da matéria-prima em sua maior parte, ou de vizinhos, processos artesanais próprios, assim como da mão-de-obra da família. Pode ainda ser um empreendimento associativo, reunindo uma ou várias famílias, aparentadas ou não (MIOR, 2005, p. 191).

Portanto, de acordo com Pelegrini e Gazolla (2008), muitos dos produtos das agroindústrias familiares são singulares e ganham sabores específicos e identidade própria conforme o seu local de origem, conectado com a história e a cultura local. Os autores ainda dizem que a diversificação desses produtos é maior nas regiões que conservam os hábitos e práticas tradicionais, geralmente, sendo os locais onde a modernização da agricultura não foi muito intensiva. Nestas regiões, existe um potencial acumulado que pode ser direcionado e potencializado para a agroindustrialização (PELEGRINI; GAZOLLA, 2008).

No Rio Grande do Sul, a importância das agroindústrias familiares fez com que o Estado estabelecesse políticas públicas e programas específicos como, por exemplo, a Política Estadual da Agroindústria Familiar (2012) e o Programa Estadual da Agroindústria Familiar (PEAF) (2012), sendo que este último funciona como instrumento articulador e executor de políticas combinadas, por meio do selo de certificação Sabor Gaúcho.

Segundo o Censo Agropecuário de 2006, no estado são 82.220 estabelecimentos com atividades de agroindustrialização e, destes, 30.255 declararam ter renda com a atividade (IBGE, 2009, 2012). Todavia, de acordo com dados do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, são apenas 1.227 agroindústrias familiares cadastradas no PEAF (PEAF, 2018). Os números oficiais demonstram uma distância enorme entre as mais de 30 mil famílias que declararam possuir renda por meio de agroindustrialização e as 1.227 cadastradas no PEAF, apontando para um dos grandes desafios das agroindústrias, que é sair da condição de clandestinidade.

Para Pelegrini e Gazolla (2008), a informalidade é um dos maiores problemas desta atividade econômica e produtiva. Segundo os autores, a ilegalidade da atividade, seja ela da espécie que for, é um fator limitante ao crescimento e expansão desta estratégia de reprodução

social da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, traz consigo a falta de garantia de qualidade aos consumidores desses produtos.

Além disso, urge que os atores sociais de desenvolvimento, os técnicos da área de alimentos, as instituições de desenvolvimento, os formuladores de políticas públicas e lideranças políticas do território e de fora deste incluam na sua agenda de compromissos o auxílio ao processo de legalização desses empreendimentos, de forma que os agricultores familiares tenham nestes um apoio e uma fonte de informações confiáveis sobre como proceder para colocar as suas unidades agroindustriais de acordo com o que prevê a legislação. (PELEGRINI; GAZOLLA, 2008, p. 176).

O problema da situação de informalidade em que atuam muitas das agroindústrias familiares acusa outro desafio que precede este e direciona as atenções para a responsabilidade do Estado brasileiro. As agroindústrias familiares ao mesmo tempo em que têm reconhecimento e incentivos sofrem com a legislação vigente, que continua alicerçada naquela definida nos anos de 1950. Para Guimarães (2001), a legislação brasileira para o setor foi criada na metade do século passado, num período que o Brasil estava vivendo a explosão do desenvolvimento industrial e econômico, e as orientações políticas desta época visavam beneficiar os grandes empreendimentos dirigidos, principalmente, para o mercado externo. Para a autora, esta opção, acabou por desprezar as “pequenas agroindústrias”, como alternativa de viabilidade econômica.

Conforme Pelegrini e Gazolla (2008), o processo de constituição das agroindústrias familiares enfrenta grandes dificuldades perante o contexto globalizado e de supremacia dos cartéis agroindustriais, aos quais a agricultura familiar encontra-se submetida. Esta preferência em favorecer aos interesses dos grandes empreendimentos, além de expulsar do cenário de reconhecimento institucional uma grande parcela de agricultores familiares, faz aumentar a pressão nas agroindústrias familiares remanescentes numa luta permanente pela sobrevivência.

O desafio imposto é a viabilização desta alternativa num contexto totalmente dominado pelos oligopólios e oligopsônios das grandes agroindústrias. O domínio do mercado pelos grandes grupos agroindustriais ocasiona muitos problemas para as agroindústrias familiares, principalmente, no que diz respeito à comercialização dos produtos, restando poucos lugares de venda (os chamados “nichos de mercado”). Este mercado de nichos possibilita o início de atividades, entretanto, não garante massificação e viabilização de um grande número de agroindústrias familiares (PELEGRINI; GAZOLLA, 2008, p. 80).

Portanto, nos últimos anos, as políticas públicas para o setor no Brasil surgiram com o desafio de proporcionar as condições de viabilidade para as agroindústrias familiares,

incentivando ajustes às legislações na perspectiva de diferenciar a agroindústria familiar da produção em grande escala, com garantias de qualidade e de segurança sanitária dos alimentos. Neste sentido, o SUSAF surgiu para possibilitar a expansão comercial às agroindústrias familiares a todo o estado, porém está restrito a um número de municípios aquém do esperado.

Deste modo, como mencionado acima, essa dissertação procura explorar os elementos que interferem neste processo. Dito em outras palavras, o objetivo geral da dissertação é analisar o processo de difusão do SUSAF no Rio Grande do Sul e os elementos que interferem na adesão ao Sistema. Desse objetivo geral, foram delineados alguns objetivos específicos, quais sejam:

- a) analisar o processo de construção e a dinâmica de funcionamento do SUSAF no Rio Grande do Sul;
- b) pesquisar e mapear o processo de implementação do SUSAF; e
- c) analisar o processo de adesão ao Sistema.

A partir desses objetivos, essa dissertação visa contribuir em duas dimensões. Uma delas refere-se ao debate acadêmico sobre difusão de políticas públicas. Embora em âmbito internacional essa temática esteja em debate desde o final dos anos 1960, apenas recentemente tornou-se objeto de discussão no Brasil. Acompanhando a mudança do Brasil na geopolítica internacional e as iniciativas de cooperação Sul-Sul, a partir dos anos 2000 diversos pesquisadores passaram a analisar a difusão de ideias, modelos de políticas públicas e instrumentos de um país para outro. Os instrumentais analíticos desses estudos também lançaram subsídios para analisar a difusão de ações e de iniciativas entre os governos subnacionais (governos estaduais e municipais) e entre as escalas federativas. A grande maioria desses estudos constrói reflexões a partir de políticas com incidência no espaço urbano. Ainda são escassos os estudos que procuram a analisar a difusão de políticas com incidência em temáticas rurais.

O estudo tem o intuito também de instrumentalizar gestores, promotores de políticas públicas, fiscais e agricultores familiares, a partir dos elementos mencionados nos objetivos, na perspectiva de alcançar êxito nas tomadas de decisões no que se refere à implantação de políticas. Desta forma, possibilitará aos atores sociais e entes envolvidos a compreensão dos fatores que interferem na adesão ao Programa, os quais serão explorados ao longo desta pesquisa.

O desenvolvimento dessa dissertação se baseia no método qualitativo. Segundo Minayo (2001), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. O método qualitativo vem ao encontro da pretensão deste estudo de compreender os processos, comportamentos e tendências relacionados à adesão e difusão do SUSAF no estado. A adoção deste método também contribui para a produção de conhecimentos a partir de dados revelados pelos atores que protagonizam a implantação do Sistema em suas diferentes etapas.

O estudo foi realizado entre o primeiro e o segundo semestre de 2018 em dez municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A definição dos municípios ocorreu a partir da análise da distribuição geográfica daqueles que aderiram ao SUSAF. Esta análise revelou um agrupamento significativo de municípios, formando uma mancha nas regiões do Vale do Caí, Vale do Taquari e Serra<sup>1</sup>. Desses municípios foram, inicialmente, escolhidos dois com maior tempo de adesão ao Sistema. Após, foram escolhidos outros quatro municípios com o SUSAF implantado, adotando como critérios a menor distância com relação aos municípios pioneiros e a localização geográfica que contemplasse as referidas regiões. A escolha dos municípios sem o SUSAF respeitou os mesmos critérios, agregando o fato desses já terem demonstrado interesse na adesão. A proximidade geográfica e o tempo de adesão são fatores relevantes para a análise de resultados deste estudo, assim como a escolha de municípios sem e com o SUSAF implantado. A partir desses critérios foram contemplados na pesquisa os municípios de Barão, Harmonia, Salvador do Sul, São José do Sul e São Pedro da Serra, Encantado, Marques de Souza, Pouso Novo, Carlos Barbosa e Garibaldi. O Quadro 1 apresenta a caracterização dos municípios selecionados e a identificação adotada para fins de análise.

---

<sup>1</sup>Georeferenciamento adotado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

Quadro 1 - Caracterização dos Municípios Selecionados

Região Coredes	Município	Identificação para fins de análise	Distância de POA	População (2017)	Área (2015)	Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010)	Expectativa de vida ao nascer/ anos (2010)	Coefficiente de mortalidade infantil (2016)	PIB (2015)
Vale do Caí	Barão	Município a	107 Km	6.470	124,5 km <sup>2</sup>	3,06 %	75,14	31,75	R\$ 190.607,86
	Harmonia	Município b	74,5 km	4.839	44,8 km <sup>2</sup>	2,09 %	75,47	23,26	R\$ 131.540,88
	Salvador do Sul	Município c	89,7 km	7.447	98,6 km <sup>2</sup>	2,31 %	75,57	16,39	R\$ 270.072,06
	São José do Sul	Município d	77,9 km	2.331	59,0 km <sup>2</sup>	2,36 %	75,14	64,52	R\$ 55.021,57
	São Pedro da Serra	Município e	93,2 km	3.559	35,4 km <sup>2</sup>	1,97 %	76,03	52,63	R\$ 1.842.015,90
Vale do Taquari	Encantado	Município f	144 km	22.476	139,2 km <sup>2</sup>	3,26%	76,50	3,79	R\$ 63.175,97
	Marques de Souza	Município g	149 km	4.228	125,2 km <sup>2</sup>	6,91 %	75,94	21,74	R\$ 77.300,83

	Pouso Novo	Município h	162 km	1.799	106,5 km <sup>2</sup>	8,97 %	75,68	não disponível	R\$ 37.829,3 I
Serra	Carlos Barbosa	Município i	104 km	29.182	228,7 km <sup>2</sup>	2,53 %	75,07	8,77	R\$ 1.842,01 5,90
	Garibaldi	Município j	110 km	34.648	169,2 km <sup>2</sup>	2,65 %	76,35	11,99	R\$ 1.693,16 1,33

Fonte: Rio Grande do Sul (2016).

Selecionados os municípios, a etapa seguinte envolveu a definição de técnicas de pesquisa, as quais contemplaram, fundamentalmente, a realização de diário de campo, entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental.

O diário de campo é um instrumento de registro dos dados coletados, onde o pesquisador pode sistematizar as experiências para, posteriormente, analisar os resultados, suas impressões ou conclusões. Conforme Falkembach (1987), o diário de campo consiste no registro completo das observações dos fatos concretos, acontecimentos, relações verificadas, experiências pessoais do profissional/investigador, suas reflexões e comentários. O diário de campo facilita criar o hábito de observar, descrever e refletir com atenção os acontecimentos do dia de trabalho. Por essa condição, ele é considerado um dos principais instrumentos científicos de observação e registro.

As entrevistas semiestruturadas, segundo Triviños (1987), permitem ao pesquisador seguir um conjunto de questões previamente definidas em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal, onde é possível ao pesquisador dirigir com maior liberdade a entrevista, incluindo novas perguntas ou redirecionando o assunto quando necessário, favorecendo respostas espontâneas dos entrevistados. A escolha dos entrevistados do estudo considerou a necessidade de contemplar pessoas envolvidas nas diferentes etapas do SUSAF – desde sua criação e regulamentação pelo governo estadual até a adesão realizada pelos municípios. Com base nessa orientação, os seguintes atores foram entrevistados: o parlamentar autor da lei e sua assessoria; o gestor da Secretaria da Agricultura do Estado; a assessoria técnica da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); gestores municipais; médicos veterinários fiscais estaduais e municipais e; proprietários de



agroindústrias, totalizando 23 participantes. Este quantitativo se deve ao saturamento das entrevistas, indicando o não surgimento de novos elementos que pudessem alterar o entendimento do fenômeno estudado.

Os entrevistados foram agrupados em três grupos de interesse do estudo:

- a) entrevistados externos aos municípios;
- b) entrevistados internos aos municípios – gestores e fiscais e;
- c) entrevistados internos aos municípios – proprietários das agroindústrias, conforme apresentado no Quadro 2 – Entrevistados do Estudo.

Essa divisão teve como objetivo favorecer a construção dos instrumentos de pesquisa e análises posteriores, respeitando as características e o papel dos sujeitos nas etapas do SUSAF.

As perguntas que compuseram as entrevistas semiestruturadas foram elaboradas considerando os objetivos do estudo e os sujeitos abordados. As entrevistas destinadas aos sujeitos pertencentes ao primeiro grupo (Apêndice B) priorizaram questões relativas às etapas de criação e regulamentação do SUSAF, explorando as motivações para criação da agenda e o exercício para a construção das normativas previstas no Sistema. No que tange ao segundo e terceiro grupo (Apêndices C e D), as perguntas focaram na etapa de adesão pelos municípios, priorizando os desafios e estratégias adotadas, assim como as interferências internas e externas ao processo, o cumprimento das adequações e os resultados observados.

As entrevistas foram aplicadas individualmente, de acordo com a disponibilidade dos participantes. Os sujeitos foram informados quanto aos objetivos do estudo e a natureza de sua participação, de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A). O pesquisador leu o conteúdo do referido Termo, assinado pelo sujeito, e só então deu-se início à entrevista. Ao longo da dissertação fragmentos das entrevistadas serão transcritos em itálico, identificados de acordo com a atuação do entrevistado (Quadro 2) e com o município onde se localizam ou atuam (Quadro 1), objetivo de contextualizar a análise e discussão dos resultados.

**Quadro 2 - Entrevistados do Estudo**

<b>Grupos</b>	<b>Entrevistados</b>	<b>Identificação para fins de análise</b>
Grupo 01) Entrevistados externos aos municípios	Parlamentar autor da Lei do SUSAF	Entrevistado 01
	Assessor do parlamentar autor da Lei do SUSAF	Entrevistado 23
	Gestor da Secretaria Estadual da Agricultura e Pecuária	Entrevistado 02
	Médico veterinário fiscal da Secretaria Estadual da Agricultura e Pecuária	Entrevistado 03
	Médico veterinário fiscal da Secretaria Estadual da Agricultura e Pecuária	Entrevistado 04
	Técnico da Federação dos Municípios do RS (FAMURS)	Entrevistado 05
Grupo 02) Entrevistados internos aos municípios - gestores e fiscais	Médico veterinário de SIM com SUSAF	Entrevistado 12
	Médico veterinário de SIM com SUSAF	Entrevistado 13
	Médico veterinário de SIM com SUSAF	Entrevistado 14
	Médico veterinário de SIM sem SUSAF	Entrevistado 15
	Médico veterinário de SIM sem SUSAF	Entrevistado 16
	Gestor municipal com SUSAF	Entrevistado 17
	Gestor municipal com SUSAF	Entrevistado 18
	Gestor municipal com SUSAF	Entrevistado 19
	Gestor municipal sem SUSAF	Entrevistado 20
	Gestor municipal sem SUSAF	Entrevistado 21
	Gestor municipal sem SUSAF	Entrevistado 22
Grupo 03) Entrevistados internos aos municípios - proprietários das agroindústrias	Proprietário de agroindústria com SUSAF	Entrevistado 06
	Proprietário de agroindústria com SUSAF	Entrevistado 07
	Proprietário de agroindústria com SUSAF	Entrevistado 08
	Proprietário de agroindústria com SUSAF	Entrevistado 09
	Proprietário de agroindústria sem SUSAF	Entrevistado 10
	Proprietário de agroindústria sem SUSAF	Entrevistado 11

Fonte: Elaborado pelo autor.

A pesquisa também utilizou o estudo documental. Foram analisadas atas de audiências públicas nos arquivos da Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo da Assembleia

Legislativa do RS e nos arquivos do Gabinete do Deputado Estadual Edegar Pretto, com o objetivo de compreender como se deu a formulação da política nestes espaços.

Para a análise dos dados foram construídas categorias relacionadas aos objetivos da pesquisa em consonância com as referências teóricas que embasam a análise de difusão de políticas públicas. Para construção dessas categorias e subcategorias, foi adotado o método de análise de conteúdo de Bardin (1977).

Foram criadas duas categorias, interna e externa, sendo que cada categoria se subdividiu em outras três subcategorias, conforme apresentado no Quadro 3 – Categorias e Subcategorias de Análise. A categoria interna foi subdividida em urgência do problema, burocracia local e alinhamento partidário, já a categoria externa ficou subdividida em vizinhança, nível de investimentos e redes. A partir da transcrição das entrevistas, os conteúdos foram desmembrados em subcategorias, conforme os núcleos de sentido que o constituíam e, posteriormente, relacionados aos objetivos do estudo. Ao todo, foram definidas seis subcategorias, distribuídas.

**Quadro 3 - Categorias e Subcategorias de Análise**

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
Fatores internos	Urgência do problema
	Burocracia local
	Alinhamento partidário
Fatores externos	Vizinhança
	Nível de investimento
	Redes

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Além deste capítulo introdutório, esta dissertação contempla mais três capítulos e as considerações finais. O segundo capítulo, “Abordagens para a análise da formação da agenda e a difusão do SUSAF”, apresenta a abordagem dos múltiplos fluxos, que se dedica a compreender como o SUSAF entrou na agenda política, culminando numa Lei Estadual. Com base na abordagem de difusão de políticas, busca também explicar a difusão e a circulação das ideias e a influência de fatores internos e externos aos municípios aderentes. As etapas de construção SUSAF, destacando a conjuntura política e a correlação de forças, são abordadas no terceiro capítulo, num resgate histórico que se debruça sobre abordagem dos múltiplos fluxos de Kingdon para compreender como se constituiu a agenda política. No capítulo 4, “A difusão e a interferência dos fatores internos e externos na adesão ao SUSAF”, são apresentadas as reflexões e discussões decorrentes da utilização do instrumento de análise

junto à pesquisa de campo. São observados os fatores internos e externos como interferentes na difusão do SUSAF, além dos setores envolvidos na política pública. Por fim, nas considerações finais, são retomados alguns resultados alcançados ao longo deste estudo. Além disso, contém reflexões do autor em relação ao SUSAF e seus desafios.

## **2 ABORDAGENS PARA A ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA AGENDA E A DIFUSÃO DO SUSAF**

O presente estudo pretende analisar o processo adesão e de disseminação do SUSAF por meio da abordagem teórica de difusão de políticas, explicando a difusão e a circulação das ideias entre os atores sociais, instituições e redes e a influência de fatores internos e externos aos municípios aderentes. Porém, antes disso, o texto procura dar conta do processo de criação do SUSAF, ou seja, interessa entender como o tema entrou na agenda política e se manifestou na criação da política pública. Para essa reflexão, a dissertação se apoia no trabalho de John Kingdon (2006) e suas contribuições a partir dos múltiplos fluxos.

Visando aproximar o leitor dos conceitos, noções e interpretações que subsidiaram esta dissertação, o capítulo foi estruturado em duas seções principais. A primeira retoma alguns elementos da abordagem dos múltiplos fluxos. A segunda, mais central para esta dissertação, apresenta a trajetória do debate sobre difusão de políticas públicas e seus principais precursores; alguns esclarecimentos conceituais; e os elementos ou fatores que interferem no processo de difusão.

### **2.1 QUANDO UM TEMA ENTRA NA AGENDA POLÍTICA E SE TRANSFORMA EM POLÍTICA PÚBLICA: A CONTRIBUIÇÃO DE JOHN KINGDON**

O terceiro capítulo da dissertação faz um resgate da memória histórica e analisa a construção do SUSAF, considerando emergência do problema público, a conjuntura política, a correlação de forças e de atores sociais e as alternativas que estavam em jogo. Esses elementos estão em diálogo com as contribuições de Kingdon (2006), que pressupõe que a construção de uma política pública ocorre quando, por meio da atuação de um empreendedor político, três fluxos independentes se acoplam formando uma janela de oportunidades para a formulação de políticas (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

A abordagem identifica três fluxos de processos, sendo eles: o fluxo do problema, o fluxo da alternativa ao problema e o fluxo da política. A partir desses fluxos podemos compreender o modo como o problema das agroindústrias familiares foi tema importante a ponto do SUSAF se tornar a alternativa escolhida pelo governo estadual e implementada como política pública, além de compreender o contexto político que permitiu tal emergência.

Para o Kingdon (2006), no fluxo dos problemas nos interessa analisar o modo como situações (até então toleradas) passam a ser interpretadas como um problema público e político adquirindo, portanto, a capacidade de disputar a atenção do governo. O que faz um problema se tornar mais importante do que outro na agenda governamental está relacionado com os meios pelos quais esses problemas chegam ao conhecimento dos atores e na forma como essas situações foram definidas como problemas. De acordo com o autor, diversos elementos contribuem nesse processo, sendo eles indicadores, eventos, e *feedback* de ações precedentes. Para o autor, a atenção governamental pode ser capturada por indicadores utilizados para mensurar a magnitude das situações para uma tomada de decisão, porém os mesmos não determinam o problema; eventos crises, que não elevam o problema para a agenda, mas reforça a existência dele; e, *feedback*, que pode fazer aumentar ou diminuir a atenção dos tomadores de decisão.

O fluxo da política, segundo Kingdon (2006), explica que o grau de atenção que um governo dá para um tema na agenda é resultante das suas concepções e da forma de sua organização, estando sujeito às mudanças de cenário ou de conjuntura política. Este fluxo tem como elementos importantes o sentimento ou o clima nacional, quando os tomadores de decisões se baseiam no sentimento popular; a correlação de forças políticas, que indicará se o ambiente está favorável para a implementação da alternativa e; os eventos que possam provocar mudanças internas no governo, como por exemplo, troca de ministros e gestores envolvidos.

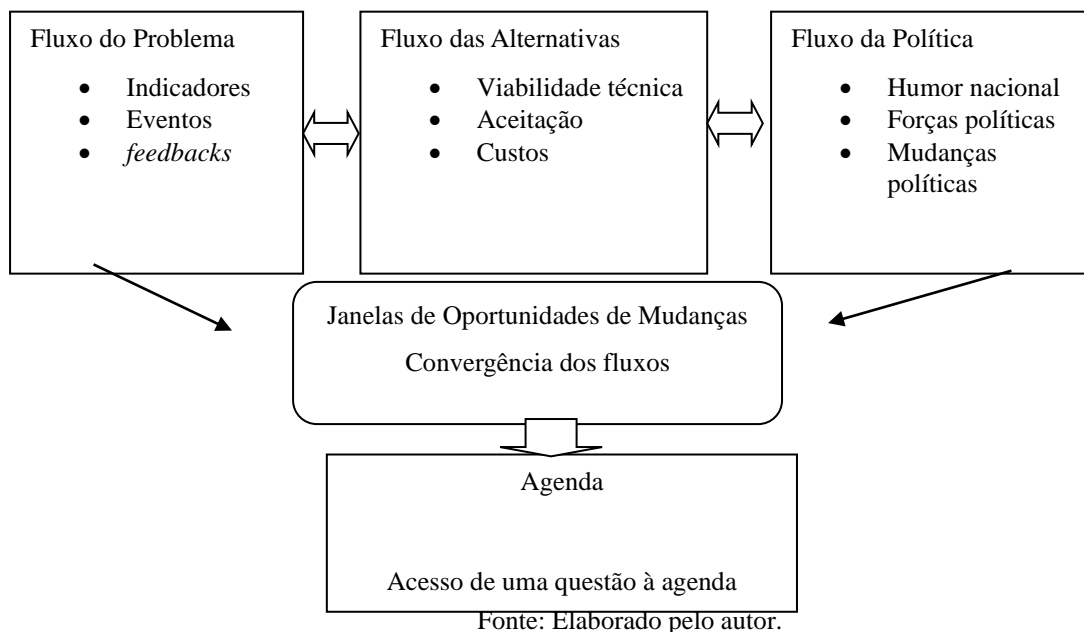
Quanto ao fluxo das alternativas ou das políticas públicas, este diz respeito ao processo de seleção política, quando as ideias e as alternativas vão surgindo desordenadamente, se chocam umas com outras, se encaixam e desencaixam e opções são tomadas. Influenciam nesse processo as viabilidades técnica e financeira e a aceitação pela comunidade. Nesse fluxo acontecem as especificações de alternativas ao problema, destacando o papel da burocracia, pois são os gestores quem têm mais possibilidades de incidir nas escolhas “técnicas” de ideias e sugestões.

Permeando esses diferentes fluxos, Kingdon observa a atuação de atores considerados atores visíveis e invisíveis. O autor caracteriza como participantes visíveis aqueles que chamam e recebem atenção dos meios de comunicação e da população, como políticos influentes ou pessoas detentoras de cargos importantes. Os invisíveis são especialistas, pesquisadores, assessores e burocratas. Os participantes visíveis têm papel de destaque nos

fluxos do problema e no da política, enquanto os invisíveis se destacam no fluxo das alternativas ou políticas públicas.

Segundo o autor, a criação de uma política pública ocorre quando há uma confluência entre esses três fluxos, denominada de janelas de oportunidades. Nesses momentos, ganha protagonismo a atuação de empreendedores de política pública. Para Kingdon (2006), janelas de oportunidades são eventos de curta duração, proporcionando aos empreendedores de políticas públicas a amarração entre a construção do problema político, a seleção da alternativa ao mesmo e um contexto favorável à sua discussão. As janelas de oportunidades podem surgir através de um novo problema, que poderá receber solução e, também as janelas podem emergir a partir de uma eleição, da escolha ou substituição de um governante ou, até mesmo, da mudança na conjuntura política. A Figura 1 procura sistematizar os principais elementos apresentados pela abordagem.

**Figura 1 - Elementos conceituais dos múltiplos fluxos de Kingdon**



## 2.2 QUANDO A POLÍTICA PÚBLICA SE DISSEMINA: CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM SOBRE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudos sobre difusão de políticas têm conquistado a atenção de especialistas que se preocupam em explicar por que e como ocorre a disseminação de novos desenhos institucionais entre países, estados e/ou municípios (COÊLHO; CAVALCANTE;

TURGEON, 2016). Nessa perspectiva, o presente estudo fará uso da abordagem de difusão para analisar o processo de difusão e existência de interferências na adesão ao SUSAF.

### **2.2.1 A emergência e os precursores dos estudos sobre difusão de políticas públicas**

A abordagem sobre difusão de políticas emergiu nos Estados Unidos da América, tendo como principais expressões os estudos de Jack L. Walker (1969), que foi influenciado pelo pensamento de Everett Rogers, através do clássico “Difusão de Inovações” (1962). Para Rogers (1984), difusão é o processo pelo qual uma inovação é comunicada, ao longo do tempo, por meio de certos canais entre os membros de um sistema social. Por mais benefícios que uma inovação política possa proporcionar, a difusão de inovações é algo difícil e, desde a sua disponibilidade até que seja adotada, exige tempo, podendo inclusive levar anos para que seja amplamente difundida. O autor ainda diz que quanto maior o número de afetados pelo problema, mais se poderá acelerar a taxa de adesão.

Para ilustrar as dificuldades na difusão, Rogers analisa uma campanha falha de difusão no Peru, aonde o agente de saúde vai até uma comunidade para conscientizar sobre a importância da fervura da água para evitar doenças. O resultado demonstra que apenas 5 % da comunidade aderiu e o autor diz que é necessário considerar, além da inovação, a caracterização do perfil das pessoas e dos costumes, aspectos e as redes de comunicação sociais e culturais locais (ROGERS, 1984).

A partir dessas contribuições sobre a difusão de inovações, Walker e outros autores vinculados à abordagem se preocupam em evidenciar as razões para a adoção de determinadas políticas por alguns governos enquanto outros não o fazem, bem como o modo e a velocidade com que as inovações se disseminam entre diferentes contextos (GRISA; NIEDERLE, 2018; OLIVEIRA; FARIA, 2017; COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

Conforme Walker (1966), seu objetivo era elaborar proposições que pudessem servir como guia nos estudos futuros sobre difusão e inovações de políticas públicas, podendo ser aplicado em diferentes realidades. O autor questiona por que alguns estados adotam inovações mais rápido que outros e como as inovações se espalham pelos estados americanos (WALKER, 1969).

Para Carvalho (2015), Walker identificou que a probabilidade de um estado adotar uma nova política é maior se outros estados já adotaram a ideia. A propensão aumenta caso a inovação seja adotada por um estado, que na visão do decisor for comparável ao estado dele, como se estivesse num contexto de campeonato. Entretanto, Walker, ao longo do trabalho,

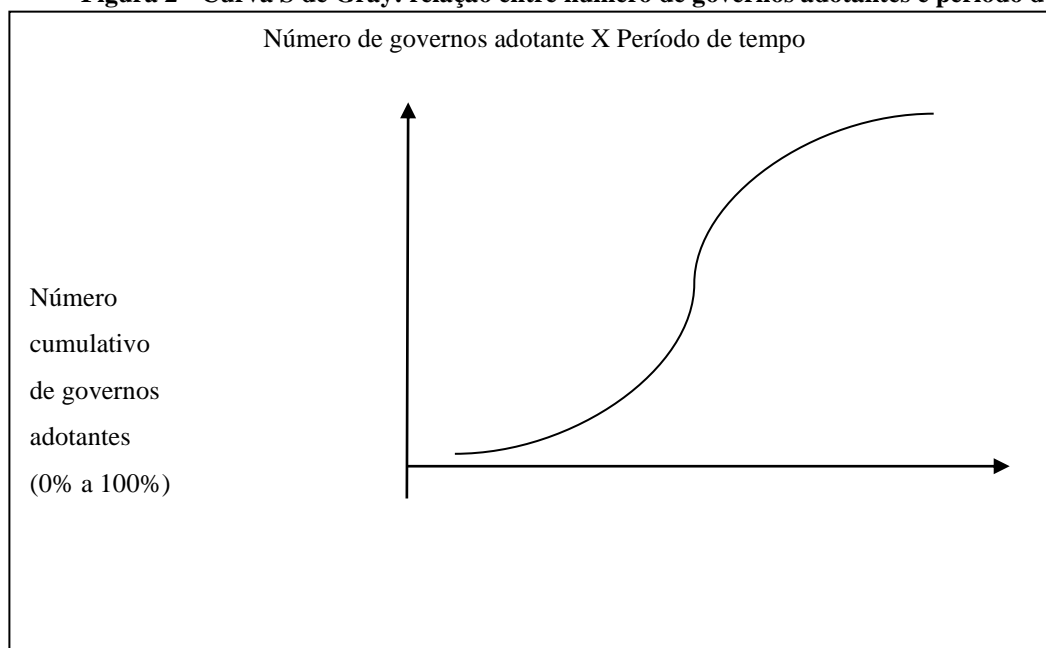


reconhece a limitação quanto às informações disponíveis e a impossibilidade de avaliar adequadamente as interações entre instituições e atores, concluindo que muito mais pesquisas seriam necessárias para uma compreensão completa dessas interações (CARVALHO, 2015, p.20).

Além de Rogers e Walker, a literatura de difusão destaca os estudos de Gray (1973) e Berry e Berry (1990). Gray, ao relacionar o número de governos que adotam uma inovação ao longo do tempo, identificou essa relação na forma de uma curva S, conforme exposto no desenho abaixo. Para Carvalho (2015), a explicação para esse fenômeno estaria mais recorrentemente associada a três questões:

(1) o momento da adoção deve ser compreendido como um evento resultado da combinação de um grande número de elementos no meio social ligado a fatores relativamente iguais; (2) a curva cumulativa é semelhante à curva de aprendizagem de um indivíduo, podendo-se, portanto, associar que a adoção por um estado é equivalente ao que ocorre no aprendizado de indivíduos; e (3) existe um efeito de interação entre os adotantes, ou seja, adotantes influenciam aqueles que no sistema social ainda não adotaram e, portanto, à medida que mais pessoas adotam, o efeito sobre os não adotantes aumenta (CARVALHO, 2015, p.20).

**Figura 2 - Curva S de Gray: relação entre número de governos adotantes e período de tempo**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Já Berry e Berry introduziram a Análise dos Eventos Históricos (EHA), possibilitando a previsibilidade da probabilidade de adoção de uma política por um determinado estado e em tempo específico. Conforme Berry e Berry, a previsibilidade baseia-se numa noção de risco de acontecimentos de um evento ao longo do tempo (BERRY; BERRY, 1990).

Conforme Coelho, Turgeon e Cavalcante (2012), a aplicação da EHA possibilita testar ambos os aspectos, internos e externos com a utilização de dados temporais agrupados em corte transversal, ou seja, permite estimar com mais precisão as influências desses fatores nas mudanças da política ao longo do tempo. Também tem o objetivo de definir os padrões e as causas das mudanças políticas no tempo.

### **2.2.2 Difusão, transferência e *lesson-drawing*: alguns esclarecimentos conceituais**

A partir da contribuição desses principais expoentes, a abordagem de difusão de políticas públicas ganhou espaço, repercutindo na realização de estudos em diversos países. De modo geral, compreende-se por difusão o processo pelo qual uma política pública é comunicada aos membros de um sistema social, enfatizando a análise dos elementos locais e das influências externas (ROGERS, 1984).

Em paralelo ao debate sobre difusão, diversas noções e conceitos similares foram emergindo, preocupados com diferentes dimensões dos processos de disseminação e transferência de política pública. Noções como transferência de política pública e *lesson-drawing* ganharam espaço, gerando complementaridades e diferenças com o debate sobre difusão de políticas públicas.

Por vezes, tais termos são usados de forma intercambiável. Diversos estudiosos, porém, procuram distingui-los. Mesmo não havendo consenso na literatura acerca da problemática conceitual, muitos autores assinalam que, entre os cientistas sociais, esses processos de mudança nas políticas públicas têm, normalmente, sido compreendidos a partir de dois paradigmas distintos, mas em certa medida complementares: o da transferência e o da difusão de políticas (FARIA, 2012, p. 340).

Para Oliveira (2013), as definições de difusão estabelecidas na literatura são distintas e se concentram no processo, nas causas ou na dimensão comunicativa do fenômeno. Segundo o autor, os estudos sobre a transferência de políticas públicas de Dolowitz e Marsh, se inspiraram em uma série de estudos acerca da aprendizagem (ROSE, 1991) e da convergência (BENNETT, 1991), e desenvolveram seu conceito centrado na dimensão do processo e dos resultados.

Conforme Grisa, Perafán e Calderón (2018), a abordagem de transferência dá um peso maior para a utilização instrumental do conhecimento ou de lições aprendidas em outros países e para as relações de poder que permeiam este processo, ou seja, se preocupa com o

conteúdo que é transferido e suas consequências nos meios que adotarão tais políticas. As autoras ainda destacam que se compreende a transferência como situada em um contínuo entre voluntarismo (escolha racional) e coerção, geralmente envolvendo elementos de ambos.

A abordagem de transferência foi impulsionada entre pesquisadores europeus, principalmente pelos estudos de David Dolowitz e David Marsh (DOLOWITZ, 2003; DOLOWITZ; MARSH, 1996; 2002), que construíram um modelo de análise esquemática abordando questões que motivam, orientam e perpassam a transferência (GRISA; PERAFÁN; CALDERÓN, 2018).

Estas questões são: a) por que os atores se engajam na transferência de políticas públicas? b) quais são os atores-chaves envolvidos no processo de transferência? c) que elementos da política pública são transferidos? d) de onde são tiradas as políticas ou lições transferidas? e) quais são os graus de transferência das ações? e f) o que restringe ou facilita o processo de transferência da política pública?

Conforme Camacho (2011), a perspectiva de *lesson-drawing* de Richard Rose busca utilizar o conhecimento de outros lugares e períodos históricos para melhorar os programas atuais ou criar novos programas em vários contextos com finalidades diferentes. Camacho (2011) destaca ainda que a questão central é se um programa que funciona bem num determinado país, pode ser efetivo futuramente em outro país. A autora destaca também que de acertos e erros de outros governos é possível tirar lições, sejam elas positivas ou negativas.

Como não é estanque, a perspectiva de *lesson-drawing* permite prognósticos sobre o seu funcionamento e sua eficiência, levando em consideração os aspectos locais dos países que adotarão um determinado programa. Desta forma, a abordagem pode estimular o governo a adotar um programa inovador, ou levar a conclusão de que a melhor prática em alguns países pode não ser a melhor solução para o país demandante (CAMACHO, 2011).

### 2.3 DETERMINANTES INTERNOS E EXTERNOS

Duas correntes de pensamentos dominaram as discussões no que se refere à explicação dos processos de difusão, sendo que uma defende que a difusão ocorre em detrimento dos determinantes internos aos contextos locais, enquanto a outra sustenta os determinantes externos. Os autores que se baseiam nos determinantes internos, levam em consideração as condições sociais e econômicas da população, a capacidade institucional, a ideologia e o grau de competição política (COELHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016), enquanto os que

sustentam os determinantes externos consideram outros governos, a proximidade geográfica entre contextos e a presença de redes formais e informais (GRISA; NIERDELE, 2018).

Na década de 1990 o debate teórico acerca de difusão tomou novo rumo, rompendo com a lógica dualista dos que defendem os determinantes internos *versus* externos. Com o estudo sobre a adoção de loterias estaduais entre os estados americanos, Berry e Berry (1990) deram grande contribuição teórico-metodológica para a área de estudos de difusão. Os autores unificaram as duas teorias e demonstraram que é irrealístico supor que as decisões de mudança política são determinadas isoladamente ou por influência dos vizinhos ou pelos atributos locais (COELHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

Dito isso, este estudo seguirá pela linha de pesquisa de Berry e Berry (1990), unificando as duas perspectivas para analisar, a partir dos determinantes internos e os fatores externos, a difusão do SUSAF entre os municípios gaúchos.

### **2.3.1 Determinantes Internos**

Se pressupõe que a decisão de emular uma política está fortemente ligada às questões internas de uma jurisdição. São questões importantes as condições sociais e econômicas da população, capacidade institucional e o grau de competição política. Desta forma, governantes analisam tais fatores e decidem adotar ou não uma inovação política. Uma limitação identificada nesta abordagem é de que não fica exatamente clara se a opção de adotar uma política sofreu influência de alguma onda onde nacional ou regional de difusão. Uma das explicações que sustentam essa posição é a de que os políticos tomadores de decisão sofrem uma série de constrangimentos ao adotarem uma política, arcando com as consequências em caso de falhas (COELHO; TURGEON, 2012).

Sendo assim, Mohr (1969) propõe que a probabilidade de governos inovarem está diretamente relacionada à força dos obstáculos para a inovação. Os políticos buscam dispor de um conjunto de recursos para ultrapassar os obstáculos, sempre preocupados em serem bem avaliados pela sociedade (COELHO; TURGEON, 2012).

Para Coelho e Turgeon (2012), o problema da gravidade da situação (BERRY; BERRY, 2007) é um importante determinante da motivação para inovar. Os autores apontam, por exemplo, que em um ambiente com demandas para maior oferta de assistência social, cobertura de saúde ou educação, provavelmente decisões de governo por reformas serão tomadas.

De acordo com Carvalho (2015), os estudos de difusão de Berry e Berry (2007) buscam investigar o comportamento político dos atores no processo de decisão, sendo influentes nesse processo a competição política, a ideologia e o papel das redes sociais. No que se refere à ideologia, compreende-se que essa pode influenciar os atores políticos na formulação de políticas para grupos afins, ao modo que políticos com ideologias distintas acabam tendo posições diferentes quanto à decisão de emulação de uma política (BERRY; BERRY, 2007).

Para Coêlho e Turgeon (2012), outros fatores como:

- a) capacidade de financiamento da política;
- b) posição ideológica de entidades representativas como sindicatos;
- c) relações executivo-legislativo, informam que o quadro é muito mais complexo, o que indica um alto grau de tensão para a decisão de adotar uma política.

Conforme os autores, pode se perceber um conjunto de variáveis independentes<sup>1</sup> que influem sobre a variável dependente, expressando a relevância dos determinantes internos.

### **2.3.2 Determinantes Externos**

Esta abordagem pressupõe que governos adotam políticas porque são influenciados por outros governos através da propagação da comunicação em redes institucionalizadas ou informais. A abordagem apresenta duas visões distintas, relacionadas ao recorte territorial, uma atua em rede de alcance nacional e outra em rede regional. Portanto, a diferença crucial entre as duas abordagens é a variável “proximidade geográfica” (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

Segundo os autores, estudos de difusão têm explorado as limitações do modelo de abordagem nacional, identificando como uma das falhas da teoria a hipótese de que a probabilidade de uma unidade adotar políticas está unicamente associada ao número de casos anteriores. Baseado nas limitações teóricas do modelo nacional, o modelo de influência regional surgiu como uma abordagem mais realística ao definir mais apropriadamente a variável território e as conexões de redes entre os governos (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

---

<sup>1</sup> Conforme Carvalho (2013), a análise de difusão pode relacionar a variável independente, ou seja, processo, à variável dependente, isto é, o resultado (DOLOWITZ; MARSH, 2002, p.8).

Embora na abordagem dos fatores externos, os pré-requisitos para emulação são o efeito vizinhança e a similaridade entre as unidades, existem duas visões rivais quanto aos canais de comunicação: a vertente teórica região fixa e o efeito vizinhança. Para a vertente região fixa, os estados que pertencem à mesma região recebem as mesmas informações e são influenciados pela rede. Já para o modelo efeito vizinhança, cada estado é influenciado por um conjunto específico de estados territorialmente próximos (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

## 2.4 UNIFICANDO OS DETERMINANTES

No modelo de determinantes internos a decisão de emular uma política está fortemente associada às características locais, considerando as condições sociais e econômicas, capacidade institucional, ideologia e o grau de competição política. Da mesma forma, no modelo de determinantes externos governos adotam políticas porque são influenciados por outros governos através da propagação da comunicação em redes institucionalizadas ou informais (COÊLHO; TURGEON, 2012).

Sendo assim, este estudo unificará as duas abordagens para analisar a difusão e a possível interferência dos fatores internos e externos no processo de adesão ao SUSAF. Visando contemplar os elementos identificados em ambas as abordagens pela literatura, a unificação se dará através dos seguintes fatores: severidade do problema; burocracia local e; alinhamento partidário, como fatores internos. Fator vizinhança; nível de investimento e; redes, como fatores externos.

### 2.4.1 Severidade do Problema

A severidade é sempre uma variável de grande destaque para explicar o processo de difusão de políticas públicas, conforme Berry e Berry (2007). Quanto mais grave for o problema ou quanto mais pessoas envolvidas, interessadas ou atingidas por uma necessidade específica, mais ágil e mais disposta estará a administração da localidade para implementar a política, porém, severidade é um conceito que dificilmente é consensual, portanto, o papel dos atores sociais é imprescindível para dar visibilidade ao problema em questão.

Para este estudo, será considerada severidade do problema as situações em que as agroindústrias familiares demandam às prefeituras municipais resoluções ao problema da

expansão comercial para outros municípios. Este aspecto sugere a hipótese de que quanto mais as agroindústrias pressionarem os governos municipais, mais rápido buscarão aderir ao SUSAF.

#### **2.4.2 Burocracia Local**

A quantidade e a qualificação dos funcionários de um governo são cruciais para a adoção de políticas inovadoras (WALKER, 1969), sendo assim, se pressupõe que quanto mais funcionários e mais capacitados forem, mais chances terão os municípios em conseguir adesão ao SUSAF. Além disso, a burocracia local também é definida pelas condições políticas e de estrutura que uma administração dá para responder às demandas, se criando ou não as condições de investimentos para atender às demandas das agroindústrias familiares.

Para Viégas (2017), a burocracia local é responsável pelo planejamento, intermediação e possibilidade de execução de políticas dentro de um governo. Ao analisar a qualidade da burocracia local de um governo, pode-se mensurar a sua capacidade e a velocidade com que tendem a implementar uma nova política.

#### **2.4.3 Alinhamento Partidário**

Os municípios brasileiros, dada a autonomia em relação à federação, têm independência para investimentos em verbas específicas em determinadas áreas, ajustando conforme a realidade local. Os partidos políticos funcionam nessa lógica de ser um ator controlador dessa tendência descentralizadora com que os municípios aplicam os recursos (ARRETCHE, 2004).

O alinhamento ideológico ou partidário entre o prefeito de um município e o governador do estado, por exemplo, a partir desta interpretação, estabelece a hipótese de maior agilidade e velocidade na implementação de uma política. Portanto, a análise visa identificar se houve alguma influência quanto ao alinhamento partidário de prefeitos de municípios que aderiram ou não ao SUSAF em relação ao governo estadual.

#### **2.4.4 Fator Vizinhaça**

Uma questão chave na abordagem de difusão de políticas públicas é o fator vizinhança, pois para a literatura, o que faz uma jurisdição adotar uma política está intimamente relacionado ao fato de a localidade vizinha também ter adotado. Para Berry e Berry (2007), quanto mais vizinhos adotarem uma nova política, maior a chance de seus fronteiros a adotarem também.

Na área do conhecimento das Relações Internacionais, a abordagem da difusão ocorre quando as decisões de políticas governamentais em um determinado país são sistematicamente condicionadas por escolhas de políticas anteriores feitas em outros países. Portanto, a adesão de uma inovação de sucesso pode ocorrer baseada nos bons resultados de localidades vizinhas ou motivada por sentimento de concorrência entre jurisdições no que diz respeito ao fator vizinhança.

#### **2.4.5 Nível de Investimento**

Para Berry e Berry (2007), os investimentos externos funcionam como instrumento de coerção capaz de acelerar o processo para adesão a uma política pública. Quando, por exemplo, um governo estadual disponibiliza o repasse de recursos aos municípios que adotarem determinadas políticas, tende a ter uma grande procura por parte dos governos municipais para adesão.

Por outro lado, a falta de investimentos ou de algum tipo de atrativo aos municípios por parte do governo estadual, faz com que determinada política seja menos atrativa. Para Berry e Berry (1990), não importa quão positiva seja a inovação, a restrição orçamentária impede que os governos inovem. Além de que os movimentos macroeconômicos de governos centrais atingem diretamente às economias das unidades federadas (COELHO; TURGEON, 2012), podendo até mesmo impedir os municípios de implantarem novas políticas.

#### **2.4.6 Redes**

Os autores Walker (1969) e Sugiyama (2008a) defendem que a proximidade geográfica leva uma maior possibilidade de *networks* sociais, formais e informais entre os membros do governo e responsáveis pelo planejamento e pelo processo de formação da



agenda de uma determinada política (VIÉGAS, 2017). O processo de aprendizado social ocorre quando os funcionários se baseiam em experiências de outros governos ao decidir seguir uma nova política. A presença de estados vizinhos com uma política específica aumenta a probabilidade de mais difusão dessa política (Berry & Berry, 1990).

Neste sentido, o estudo pretende identificar e analisar o papel destas redes como fator externo aos municípios quanto à adesão ao SUSAF. As redes, sejam elas formais ou informais, acabam sendo muitas vezes a extensão onde os braços institucionais do Estado não alcançam.

### 3 CONSTRUÇÃO DO SUSAF: EMERGÊNCIA DO PROBLEMA, CONJUNTURA POLÍTICA E CORRELAÇÃO DE FORÇAS

A análise da criação SUSAF-RS exige uma retomada do contexto da situação das agroindústrias familiares, da conjuntura política e da correlação de forças no Rio Grande do Sul. No primeiro capítulo se fez reconhecimento aos conceitos de agricultura familiar e agroindústria, os avanços das últimas décadas no que diz respeito às políticas públicas e os entraves para o setor, em especial os limites da legislação que restringe às agroindústrias familiares à comercialização de produtos de origem animal somente dentro do município de origem.

A partir do ano de 1999 o Governo do Estado do Rio Grande do Sul passou a emitir decreto temporário permitindo que as agroindústrias familiares que estivessem no SIM do seu município, poderiam participar e comercializar seus produtos na Expointer<sup>1</sup>. Este episódio se tornou um marco da participação da agricultura familiar na feira. Segundo relatório anual da Secretaria da Agricultura do RS, o pavilhão da agricultura familiar passou a ser o local mais visitado e com maior volume de negócios na feira.

A agricultura familiar participa da Expointer desde 1999, quando se incorporou ao universo da feira do mesmo modo que está presente no campo, onde é responsável pela produção de 70% dos alimentos consumidos no Rio Grande do Sul. Mantê-la alijada da Expointer seria não reconhecer sua importância fundamental para o progresso harmonioso do Rio Grande, intimamente ligado à valorização das vocações econômicas de cada região e sua capacidade de agregar novas tecnologias e ampliar a distribuição da renda. Ao estimular tais vocações, estamos respondendo ao desafio deste século, que é produzir desenvolvimento e gerar empregos, respeitando a vida e o meio ambiente (DUTRA, 2002).

Os instrumentos que o Estado utiliza para diagnosticar um problema, segundo Kingdon (2006), são os eventos foco, os indicadores oficiais e o *feedback*. No caso do SUSAF, os indicadores oficiais e o evento foco não tiveram forças para elevar a situação das agroindústrias a um problema na agenda. O controle de dados do Estado, sistematizando informações identificadas, e o problema dos limites impostos às agroindústrias familiares permaneceu como apenas uma situação.

A Expointer pode ser considerada como o que Kingdon (2006) chamaria de evento foco. Agricultores familiares identificaram uma oportunidade para provocar a reflexão dos

---

<sup>1</sup>Expointer é uma das maiores feiras agropecuárias da América do Sul, que acontece todos os anos na cidade de Esteio, região metropolitana de Porto Alegre – RS.

governantes e políticos sobre os motivos pelos quais os produtos de origem animal podiam ser comercializados durante a feira, não fazendo mal para a saúde da população e alavancando a economia, mas, fora da feira, continuavam impedidos de serem comercializados para além dos limites do município em que a agroindústria estivesse sediada. Porém, a situação seguia sem força para se tornar um problema e entrar para a agenda do governo, pois o humor político nacional não era favorável, com governo não reconhecendo o tema e o conjunto de atores sociais da agricultura familiar com dificuldade de mobilização para exigir dos governantes uma atenção prioritária sobre as barreiras de legislação enfrentadas pelas agroindústrias familiares.

Até que, com as eleições de 2010, ocorreu uma mudança política no governo do Rio Grande do Sul com a eleição de Tarso Genro para governador. No programa de governo petista havia políticas específicas para as agroindústrias familiares, alinhadas com o programa Federal da presidenta eleita Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores (PT). O fragmento abaixo, oriundo do Programa de Governo da coligação liderada por Tarso Genro ilustra a importância conferida à temática:

Resgatar e ampliar o Programa Sabor Gaúcho com múltiplas ações, linhas de crédito para investimentos e custeio, apoio à comercialização e capacitação técnica para gestão, implementação de política de fiscalização sanitária para pequenas agroindústrias e para agricultura familiar (UNIDADE POPULAR... [2010], p. 39).

A partir do resultado das eleições houve uma mudança no fluxo da política e um cenário favorável abriu possibilidades para novas ideias. Neste momento, também se destaca um *feedback* que proporcionou às agroindústrias familiares visibilidade suficiente para que seus problemas fossem reconhecidos e entrassem para a agenda do governo estadual. O sucesso das agroindústrias no pavilhão da Agricultura Familiar na Expoínter, sendo o principal setor em comercialização na exposição nos últimos anos, é um indicador favorável para que um governo investisse em políticas públicas para o setor.

Outros fatores contribuíram no fluxo político. Entre eles:

- a) a eleição de um deputado estadual comprometido com as pautas da agricultura familiar e da reforma agrária. Edegar Pretto, também do PT, se elegeu numa conjuntura política favorável e de mobilização e organização da categoria, fazendo dele um potencial empreendedor de políticas públicas e;

b) a configuração de maioria política de base aliada do governo do estado na Assembleia Legislativa foi capaz de aprovar seus principais projetos durante os dois primeiros anos de gestão.

Portanto, estava estabelecida uma nova correlação de forças no parlamento gaúcho, promovendo um clima de mudança política e ideológica no cenário estadual.

As condições para que a situação das agroindústrias familiares passasse a ser um tema prioritário da agenda de governo estava favorável. Quando foi protocolado o projeto de lei que estabelecia o SUSAF, o mesmo despertou a atenção de diversas lideranças, prefeitos e legisladores nos municípios. Segundo Kingdon (2006), a vontade nacional/estadual somada ao fator eleições é uma combinação formadora de agendas mais poderosa do que aquela criada por grupos de interesses.

Nesse momento é importante identificar e diferenciar quem são os participantes “visíveis e quem são os participantes invisíveis” no processo que estabelece a agenda. O Governador do Estado, o deputado autor do projeto de lei, a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul e os movimentos populares e sindicais da agricultura familiar são os participantes “visíveis”, ou seja, aqueles que mais tinham possibilidades de influenciar para que o SUSAF entrasse na agenda do Estado.

Pesquisadores, extensionistas, assessoria parlamentar, assessoria técnica, agrônomos, médicos veterinários e funcionários da Secretaria da Agricultura do Estado se destacaram como participantes invisíveis. Muitos desses atores visíveis e invisíveis são também empreendedores de políticas públicas.

O grupo de atores visíveis definiu a agenda, enquanto a equipe técnica, assessores e representantes da categoria se dedicaram na escolha das alternativas. Políticos eleitos e seus assessores desempenham um papel mais importante do que funcionários de carreira no que diz respeito a estabelecer uma agenda (KINGDON, 2006). As equipes de assessoria foram imprescindíveis para estabelecer o problema das agroindústrias familiares na agenda.

### 3.1 ESTABELECENDO AS ALTERNATIVAS

Realizaram-se audiências públicas, reuniões da comissão da agricultura e seminários para debater a criação de uma alternativa para o problema das agroindústrias familiares em todo o estado. Nestes espaços de debate, a assessoria parlamentar e os demais atores invisíveis

se dedicaram a acolher as ideias e sugestões e, posteriormente, fazer as escolhas possíveis para a elaboração de uma resposta à demanda.

As audiências públicas e seminários, além das diversas propostas, reuniram os *policy entrepreneurs*, que são os investidores de políticas públicas. Esses fóruns de discussão foram formatando as ideias. Questões como a viabilidade jurídica, técnica e orçamentária foram avaliadas, assim como a necessidade de concurso público para médicos veterinários fiscais para atuar na inspeção e fiscalização do Programa.

Nos fóruns de debates sobre o SUSAF ficaram evidentes os atores participantes do processo, como a presença de participante incentivo e a de participante obstáculo. Enquanto alguns participantes se esforçavam sistematizando informações e articulando as relações políticas para colocar o SUSAF no topo da agenda do governo, outros participantes rebatiam argumentando que não era preciso uma nova legislação para resolver o problema.

A primeira audiência pública do SUSAF aconteceu no Clube Comercial da cidade de Sarandi, região Norte do Estado, onde os presentes puderam conhecer e debater o projeto. Nesta ocasião, mais de 600 pessoas participaram, conforme a ata da audiência (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Participaram representantes de agroindústrias familiares, prefeitos, vereadores e imprensa de diversas cidades, bem como representantes de diferentes órgãos governamentais. Para a abordagem dos múltiplos fluxos, estava sendo criada uma situação adequada para os *policy entrepreneurs* demonstrarem suas habilidades em dar destaque ao tema na pauta.

A assessoria parlamentar propôs como encaminhamento da audiência pública a redação de uma moção de apoio ao projeto do SUSAF, assinada pelos presentes e entregue por uma comitiva ao governador, acompanhada de um café da manhã com produtos de agroindústrias familiares. Nesta oportunidade, foi apresentado o projeto e as justificativas da importância de sua aprovação ao governador, que respondeu de forma positiva nos meios de comunicação afirmando que o projeto era bom para o Rio Grande do Sul, de acordo com os registros de arquivo do gabinete parlamentar do deputado (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Mesmo depois da manifestação favorável do governador, alguns setores do próprio governo colocaram empecilhos para a tramitação do projeto de lei. A Secretaria da Agricultura, que se tornaria responsável pelo programa após a aprovação, demonstrava divergências em relação à proposta. O secretário evitava participar dos debates sobre o tema e a equipe técnica questionava a viabilidade do projeto (RIO GRANDE DO SUL, 2011) sendo visivelmente uma demonstração da falta de consenso em torno de da proposta.

Conforme ata da Audiência Pública sobre o SUSAF datada de 15 de abril de 2011 (RIO GRANDE DO SUL, 2011) um dos diretores da Secretaria da Agricultura, para tentar barrar o SUSAF, argumentou que o governo já tinha a possibilidade de adesão ao SISBI-SUASA, portanto, não seria necessária uma nova legislação. A referida ata também relata que o representante do MAPA manifestou que, devido à burocracia, apenas três municípios conseguiram adesão ao SISBI.

Outra articulação importante promovida pela assessoria parlamentar, na função do que Kingdon (2006) classifica como um “ator incentivo” foi aproveitar-se da situação para promover uma campanha de sensibilização do projeto junto à imprensa gaúcha. O deputado proponente visitou veículos de comunicação, falou do projeto e levou cestas de produtos das agroindústrias familiares. A estratégia produziu um efeito positivo e a proposta ganhou espaço em diversos programas na imprensa (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Enquanto o governo estadual se preparava para a implementação do SUSAF, nos bastidores duas tendências de opinião polarizaram o debate sobre concepção do decreto que regulamentaria o Programa. A entrevistada 03, na condição de médica veterinária que coordenou o SUSAF, diz que:

[...] de um lado estavam os que queriam a liberação imediata a partir de um decreto e do outro lado os que pensavam que o reconhecimento de equivalência seria uma tragédia [...] os que pressionavam para a liberação imediata de qualquer jeito eram políticos, que por outro lado, despertavam desconfiança dos fiscais estaduais quanto à garantia e segurança dos alimentos. Então os esforços dos responsáveis pela construção da lei passaram a trabalhar numa mediação que não causasse frustrações às agroindústrias e prefeitos, ao mesmo tempo em que garantisse integração dos SIMs com controle fiscal do Estado (Entrevistada 03).

Entrou, então, para a pauta um projeto que despertou interesse em uma parcela significativa da população e, em consequência, tramitou sem dificuldades nas instâncias da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Após alguns meses de análise e discussão com diversos segmentos ligados à agricultura familiar, estaria pronta uma alternativa concreta para o problema diagnosticado. O projeto de lei foi construído e lapidado por lideranças políticas e agricultores familiares.

### 3.2 FLUXO DA POLÍTICA

Conforme analisado anteriormente, a conjuntura política estava favorável para projetos de interesse da agricultura familiar, confirmando uma tendência que se afirmava no país em

políticas de segurança alimentar e nutricional no combate à fome e a miséria. Resultam desse cenário, as importantes transformações sociais, econômicas e culturais que ocorreram no setor, com destaque para a diminuição das desigualdades, para as melhorias nas condições de vida da população rural e, sobretudo, pela saída do Brasil no ano de 2014 do mapa mundial da fome (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Mesmo enfrentando um permanente conflito de forças e interesses antagônicos, a mobilização de movimentos e entidades representativa de agricultores familiares resultou num conjunto de iniciativas que colocaram o país em situação de destaque e referência de bons resultados para o mundo. O aumento das agroindústrias familiares é uma resposta de resistência ao modelo de produção em larga escala e também uma forma de canalização das potencialidades criativas da população rural.

No Rio Grande do Sul, como já foi apontado neste estudo, a expansão do território comercial para as agroindústrias familiares é uma reivindicação histórica da agricultura familiar. Para o então presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), Elton Weber, a legislação precisa reconhecer de forma adequada e diferenciada as agroindústrias familiares, mas sem abrir mão da qualidade, sanidade e manejo correto (FEIRA..., 2011).

A vitória eleitoral da Presidente Dilma Rousseff em 2010, somada a vitória de Tarso Genro no governo do Rio Grande do Sul, fez com que a conjuntura política estivesse favorável aos movimentos sociais da agricultura familiar. Foram justamente os atores sociais ligados ao setor da agricultura familiar que incidiram na dinâmica própria da política, onde geralmente os políticos eleitos têm um papel protagonista de tomada de decisões. O fator eleitoral com mudança de governo no Rio Grande do Sul, alinhado ideologicamente com o projeto em andamento no Brasil, construiu uma atmosfera política onde alguns atores identificaram como uma janela de oportunidade para políticas públicas. Esse chamado “humor na conjuntura estadual” foi determinante para a atenção que o tema recebeu.

Uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar a atenção para problemas que considerem especiais. De fato, defensores de políticas dentro e fora de governo mantêm suas propostas e suas indicações de problemas sempre prontas, aguardando o surgimento dessas oportunidades (KINGDON, 2006, p. 236).

Para Kingdon (2006), o consenso num determinado assunto da política se dá através de acordo ou negociação, pouco importa a capacidade de persuasão, pois os políticos tomarão

decisão atentos à aprovação popular. No caso do SUSAF, havia um “clima favorável” ao Projeto, o que constrangeu deputados com pensamento contrário. Pode-se supor que a bancada de deputados ligados ao agronegócio, por uma questão de coerência, votasse contra, porém o SUSAF foi aprovado por unanimidade.

A abordagem dos múltiplos fluxos como instrumento para análise de políticas públicas proporcionou fazer uma memória histórica, crítica e reflexiva da construção da lei do SUSAF, observando com atenção o funcionamento de cada um dos fluxos, seus atores e formas de interação. Possibilitou uma atenção à situação das agroindústrias familiares e sua transformação em problema na agenda de governo, passando pelo fluxo de elaboração de alternativas ao problema e o fluxo da política, com os fatores que possibilitaram a entrada do SUSAF na agenda de governo.

A conjuntura política, a correlação de forças e o papel dos diversos atores e suas interações foram responsáveis para que a problemática das agroindústrias familiares passasse a ser um problema com destaque na agenda de governo. Atores visíveis e invisíveis, e empreendedores de políticas públicas demonstraram habilidade e oportunismo, atentos à janela de políticas públicas que havia sido aberta, debatendo, elaborando e lapidando uma proposta que merecesse maior importância na agenda oficial.

### 3.3 O SISTEMA UNIFICADO ESTADUAL DE SANIDADE AGROINDUSTRIAL FAMILIAR, ARTESANAL E DE PEQUENO PORTE – SUSAF-RS

O Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF-RS), regulamentado pelo Decreto Estadual nº 49340 de 05 de julho de 2012, permite aos estabelecimentos registrados nos Serviços de Inspeção Municipais e que estejam engajados neste Sistema, o comércio em todo o território do estado do Rio Grande do Sul, o que só caberia àqueles registrados por meio do Serviço Estadual de Inspeção (CISPOA). Para que os municípios obtenham, de forma voluntária a adesão a este Sistema, é necessária a comprovação da equivalência junto ao serviço estadual dos seus processos e procedimentos de inspeção e fiscalização (SUSAF, [2018]).

A lei aprovada diz em seu artigo primeiro que fica instituído o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF-RS), dos serviços de inspeção municipais e fiscalização sanitária, que poderá ser vinculado ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI) –, integrante do



Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), por meio de instância definida nos termos da regulamentação federal. O objetivo é garantir a inocuidade, a integridade e a qualidade do produto final, orientando a edição de normas técnicas e de instruções em que a avaliação da condição sanitária estará fundamentada em parâmetros técnicos de Boas Práticas Agroindustriais e Alimentares, respeitando as especificidades locais e as diferentes escalas de produção, considerando, inclusive, os aspectos sociais, geográficos, históricos e os valores culturais agregados aos produtos.

As finalidades do SUSAF são realizar a integração sistêmica, horizontal e descentralizada dos serviços de inspeção municipais; traçar as diretrizes básicas da Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte; produzir e editar recomendações e instruções, por meio de documentos técnicos específicos e socialmente adequados; realizar e estimular parcerias, com órgãos públicos e privados, com instituições de pesquisa e educacionais, de capacitação, assistência técnica e extensão; fazer a interlocução e o monitoramento dos serviços de inspeção municipais do Estado do RS; conceder autorização de liberação do comércio intermunicipal, bem como descredenciar os serviços de inspeção municipais, quando deixarem de atender aos critérios definidos no SUSAF-RS; conceder autorização de uso e realizar a gestão do selo de qualidade; organizar e manter informações cadastrais das Agroindústrias Familiares, Artesanais e de Pequeno Porte existentes no Estado do Rio Grande do Sul (SUSAF, [2018]).

Para aderirem ao sistema, os municípios necessitam contar com o SIM organizado, funcionando e com quadro de servidores que atendam às demandas de inspeção e fiscalização municipal. A partir da adesão dos municípios, as agroindústrias indicadas pelo SIM recebem um selo de identificação do SUSAF e podem comercializar seus produtos em todo o estado.

O controle social será feito pelo Conselho Gestor, que funcionará com participação da sociedade civil, de caráter consultivo, e que terá a finalidade de elaborar diretrizes e instruções normativas para o funcionamento do sistema. O Estado poderá celebrar convênios com os municípios para fins de agilidade e melhorias nos serviços municipais.

O Decreto Estadual nº 49340/ 2012 regulamentou a lei e estabeleceu que, para adesão ao sistema estadual, o SIM precisaria atingir equivalência nos procedimentos e objetivos ao CISPOA. A inspeção deveria ocorrer em todos os municípios de maneira uniforme, harmônica e equivalente por meio de métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos.

O SUSAF – RS foi inspirado no SISBI-SUASA, devido às dificuldades ao acesso no sistema nacional. Cabe ainda destacar que depois de estar em funcionamento no Rio Grande do Sul, o SUSAF inspirou outros quatro estados que copiaram e aprovaram a mesma lei: Tocantins (2012), Espírito Santo (2014), Mato Grosso (2017) e Maranhão (2018).

### 3.4 ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SUSAF

O estudo pretende analisar o processo de adesão ao SUSAF no período entre 2012 e 2018, em que a lei estava regulamentada pelo Decreto Estadual nº 49340/ 2012. De acordo com o esse decreto, a adesão dos municípios ao Programa se dava mediante auditorias de equivalência realizada por fiscais agropecuários estaduais. Quadro 04 – Municípios que aderiam ao SUSAF em ordem cronológica no período entre 2012 e 2014, mostra os cinco primeiros municípios que conseguiram adesão, ainda no governo de Tarso Genro, com a Secretaria da Agricultura do RS sob comando de petistas; já o Quadro 5 – Adesão Municípios que aderiam ao SUSAF em ordem cronológica no período entre 2015 e 2018, apresenta os 28 municípios que aderiram de 2015 até agosto de 2018, na gestão do Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), totalizando 33 municípios com adesão ao SUSAF.

**Quadro 4 - Municípios que aderiam ao SUSAF em ordem cronológica no período entre 2012 e 2014**

1º	São José do Sul
2º	Salvador do Sul
3º	Feliz
4º	Restinga Seca
5º	Victor Graeff

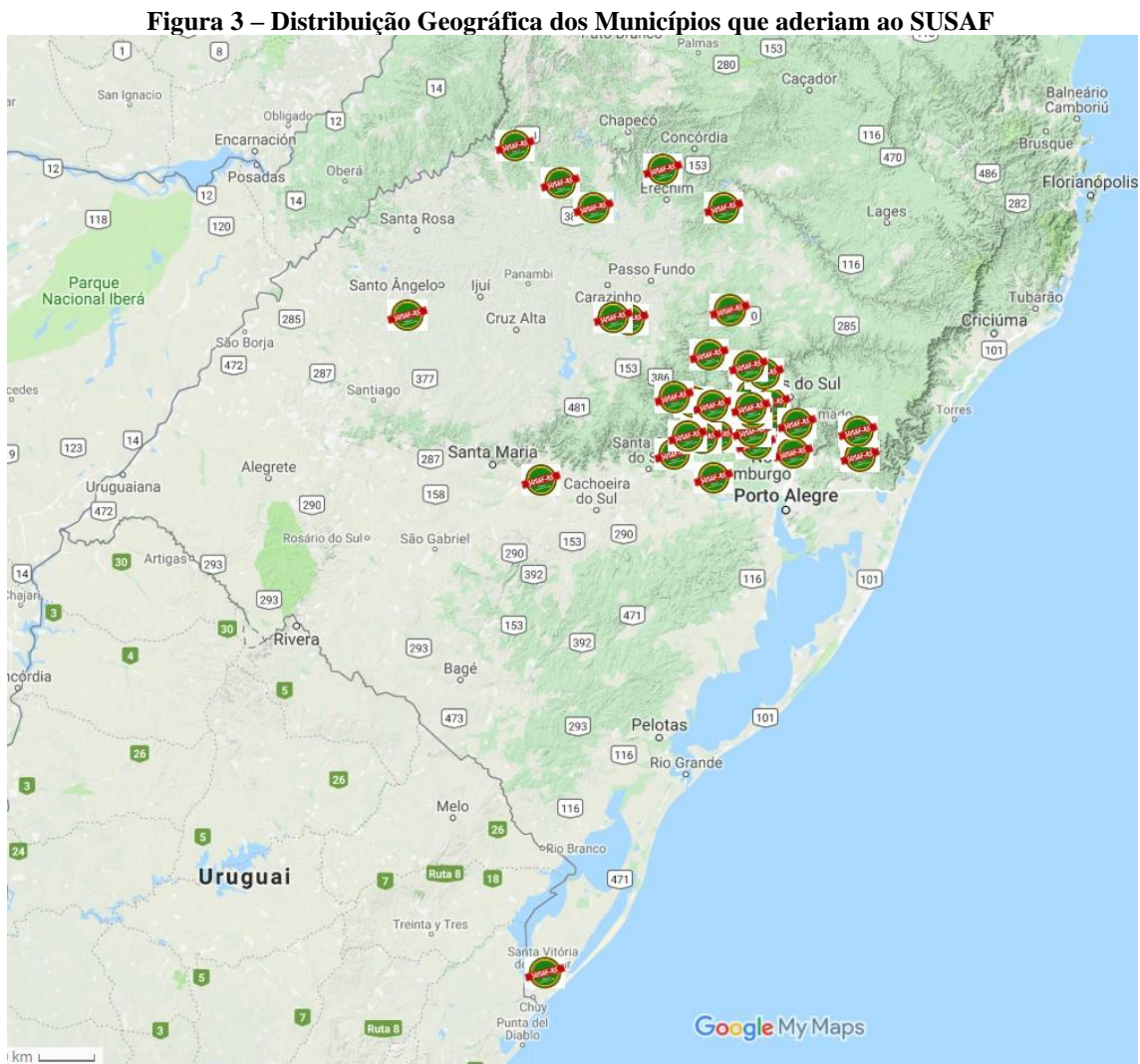
Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas 2, 3 e 4.

**Quadro 5 - Adesão Municípios que aderiam ao SUSAF em ordem cronológica no período entre 2015 e 2018**

6º	Pinheirinho do Vale	21º	Nova Brescia
7º	Encantado	22º	Garibaldi
8º	Aratiba	23º	Ivoti
9º	Paim Filho	24º	Bento Gonçalves
10º	Venâncio Aires	25º	Nova Roma do Sul
11º	Rolante	26º	Pouso Novo
12º	Pinhal	27º	Teutônia
13º	Tio Hugo	28º	Veranópolis
14º	Taquari	29º	Estrela
15º	São Francisco de Paula	30º	Santa Clara do Sul
16º	Carlos Barbosa	31º	Nova Petrópolis
17º	Farroupilha	32º	Guaporé
18º	São Jorge	33º	São Miguel das Missões
19º	Lajeado		
20º	Santa Vitória do Palmar		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas 2, 3 e 4.

A Figura 2 – Distribuição Geográfica dos Municípios que aderiram ao SUSAF mostra a distribuição total das cidades com adesão ao SUSAF no Rio Grande do Sul, onde percebe-se uma concentração ou uma “mancha” de municípios com adesão nas regiões da Serra, Vale do Taquari e Vale do Caí.



Fonte: Elaborada pelo autor a partir das entrevistas 2, 3 e 4.

O SUSAF iniciou em 2012 com a expectativa de ser uma solução imediata que permitiria às agroindústrias familiares a comercialização de seus produtos fora do seu município de origem. Foi necessário um longo e demorado trabalho de estruturação administrativa, o que exigiu do governo estadual a realização de um concurso público, formação de fiscais agropecuários para trabalhar com agricultores familiares e elaboração de um conceito para uma política pública específica.

Estava sendo constituída uma nova concepção de legislação sanitária que atendesse a realidade das agroindústrias familiares. Neste período, o número de fiscais agropecuários estaduais saltou de cinco para vinte. Desde o início do SUSAF, estes profissionais tiveram formação continuada voltada para questões específicas da agroindústria familiar. O Estado ofereceu também cursos gratuitos a mais de 200 médicos veterinários dos SIM.

Depois de organizada o sistema, aumentaram as cobranças, principalmente de políticos e prefeitos, que exigiam maior velocidade nos processos de adesão. Em dois anos mais de 200 municípios manifestaram interesse em aderir ao SUSAF, mas apenas cinco conseguiram. Setores da agricultura familiar, sindicatos e movimentos passam a fazer duras críticas quanto às dificuldades no acesso à política pública.

Em 2015 assume o novo governo do estado, com o desafio de apresentar respostas às críticas pela baixa adesão ao SUSAF. Aumenta a pressão política para que os municípios possam acessar com mais facilidade, contudo o então governo adotou uma política de congelamento e parcelamento de salários, cortes nas diárias dos servidores. Conforme a fiscal agropecuária estadual, entrevistada 03,

Houve desinteresse dos fiscais agropecuários em viajar para realização das auditorias, travando tudo que estava em andamento. Por causa das pressões políticas o governo substituiu os servidores do quadro de fiscais agropecuários, interrompendo a formação e deixando de fazer um trabalho orientativo, parceiro e de trocas a partir da realidade das agroindústrias familiares, passando a desempenhar um papel meramente fiscalizador com um quadro técnico despreparado para tal missão (Entrevistada 03).

Para solucionar o problema, o governo substituiu as equipes, colocando em seu lugar técnicos sem a formação voltada para trabalhar com agricultores e agroindústrias familiares. Além do problema da agilidade na adesão não ter sido resolvido, a nova equipe de fiscais agropecuários suspendeu temporariamente municípios do sistema baseados em interpretação equivocada do conceito de equivalência. Houve então uma intervenção política do governo estadual com a equipe de fiscais e esse período encerra com trinta e três municípios que conseguiram adesão.

A conjuntura política no governo estadual em 2018 foi marcada por servidores com salários atrasados, sem reajustes, terceirização do serviço de inspeção estadual e o aumento da pressão política para liberação do SUSAF aos municípios. Neste contexto, às vésperas das eleições estaduais o governo alterou através de decreto regulamentador o funcionamento do Sistema.

A principal mudança foi o fim das auditorias de equivalência para o município aderir ao SUSAF. A partir da vigência do novo decreto, basta o município encaminhar junto ao pedido de adesão, um conjunto de formulários e protocolos declarando que o SIM funciona de acordo com os critérios estaduais. Além disso, dentre as demais mudanças, se destacam a retirada dos frigoríficos e matadouros do Sistema e, a redução do número de entidades da sociedade civil no Conselho Gestor.

O Quadro 6 – Corpo Técnico e procedimentos da Secretaria da Agricultura do RS antes e depois do SUSAF, demonstra como eram o quadro funcional e alguns procedimentos antes e após o SUSAF.

**Quadro 6 – Corpo Técnico e procedimentos da Secretaria da Agricultura do RS antes e depois do SUSAF**

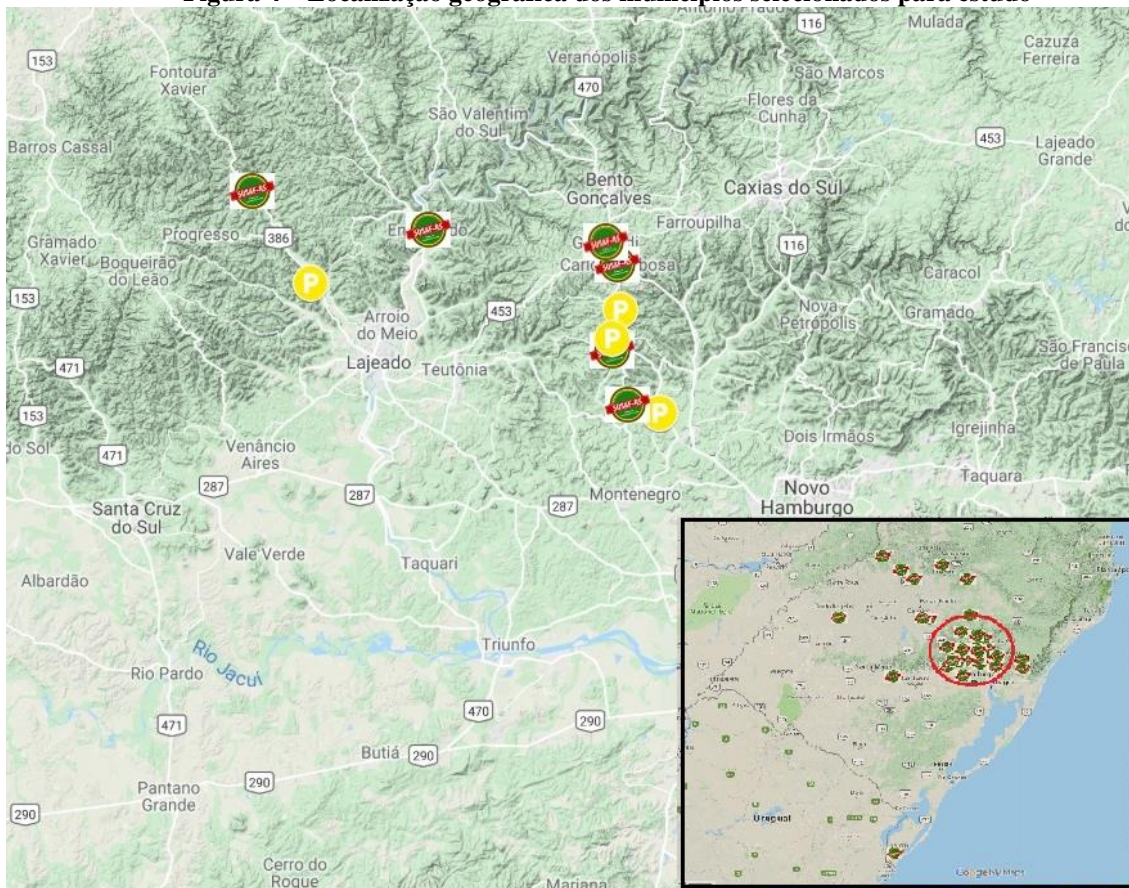
<b>Secretaria da Agricultura do RS</b>	<b>Antes do SUSAF</b>	<b>Depois do SUSAF</b>
Fiscais Agropecuários	05	20
Formação para fiscais sobre agroindústrias familiares, artesanais e de pequeno porte	Não era realizada	Ocorreram de 2012 até 2015.
Formação para médicos veterinários dos SIM	Não eram realizadas	Foram capacitados mais de 200 médicos veterinários de SIM entre 2012 e 2015. As formações continuaram, mas em menor número, até 2018.
Visitas para conhecer os SIM	Não eram realizadas	Ocorreram de 2012 até 2015. Após 2015 as visitas passaram a ser apenas com caráter de fiscalizadoras.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo.

#### 4 A DIFUSÃO E A INTERFERÊNCIA DOS FATORES INTERNOS E EXTERNOS NA ADEÇÃO AO SUSAF

Neste capítulo será apresentada a análise e discussão dos dados, a partir dos fatores internos e externos de influência na difusão do SUSAF. Instigado pela visível concentração geográfica de municípios que aderiram ao SUSAF, conforme mostrado na Figura 2, o estudo buscará aplicar a análise nos municípios de Barão, Harmonia, Salvador do Sul, São José do Sul e São Pedro da Serra na região do Vale do Caí; Encantado, Marques de Souza e Pouso Novo no Vale do Taquari e; Carlos Barbosa, Garibaldi e Porto Alegre, como mostra a Figura 3 – Localização geográfica dos municípios selecionados para estudo, destacando as cidades pesquisadas.

**Figura 4 – Localização geográfica dos municípios selecionados para estudo**



Fonte: Elaborado pelo autor.

A pesquisa foi aplicada em três repartições públicas em nível estadual, dez repartições públicas municipais e cinco agroindústrias. Dos municípios escolhidos, seis já conseguiram adesão ao SUSAF (São José do Sul, Salvador do Sul, Encantado, Pouso Novo, Garibaldi e



Carlos Barbosa), quatro buscam aderir (Barão, São Pedro da Serra, Harmonia e Marques de Souza) e um é o município sede do governo estadual (Porto Alegre), proponente da política pública.

#### 4.1 SEVERIDADE DO PROBLEMA

A pressão das agroindústrias aos gestores municipais para adesão ao SUSAF é a mola mestra capaz de fazer movimentar todos os outros aspectos analisados nessa pesquisa. Quando perguntados sobre o que fez o município desejar aderir ao SUSAF, os entrevistados, majoritariamente, responderam que a pressão ou a necessidade imposta pela demanda das agroindústrias familiares locais foi a principal causa.

A entrevistada<sup>06</sup> salienta o protagonismo e a pressão exercida pela proprietária de uma agroindústria: se ninguém conseguiu eu quero, eu vou conseguir. Só me diga o caminho. E aí a gente começou a pressionar a prefeitura e a gente foi colocando um pouco contra parede. A entrevistada <sup>07</sup> ratifica a necessidade das agroindústrias como impulso para a implantação do SUSAF no município. De acordo com a entrevistada, era preciso vender fora do município para aumentar a renda, sendo que do contrário, corriam o risco de encerrarem o empreendimento. A entrevistada chegou a desabafar: Ou SUSAF ou fecha! Além dos depoimentos anteriores, proferidos por proprietários de agroindústrias que conseguiram adesão ao sistema, o entrevistado <sup>14</sup>, fiscal municipal, afirma: foi a pressão das agroindústrias para que o município aderisse. Eles são os grandes interessados, pois eles necessitam vender fora (do município).

De acordo com informações coletadas nas entrevistas, 80% dos municípios pesquisados possuem três ou mais agroindústrias familiares com produtos de origem animal que fazem parte do Sistema de Inspeção Municipal (Quadro 7 – Municípios pesquisados e número de agroindústrias familiares registradas no SIM).

**Quadro 7 – Municípios pesquisados e nº de agroindústrias familiares registradas no SIM**

Município	Agroindústrias familiares
“a”	03
“b”	03
“c”	04
“d”	01
“e”	02
“f”	04
“g”	04
“h”	07
“i”	04
“j”	05

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Estado reconhece que a demanda de expansão de mercado por parte das agroindústrias familiares no Rio Grande do Sul existe e é urgente. O entrevistado 02, gestor da Secretaria de Agricultura do RS, declara: *há a demanda! Todos os dias proprietários de agroindústrias de diversas cidades procuram a SEAPI para poderem aderir ao SUSAF! Do mesmo modo, a entrevistada 03, que atua como fiscal agropecuária estadual, afirma que essa demanda das agroindústrias é antiga. Tinha essa necessidade e esse interesse.*

Para o parlamentar autor da Lei, entrevistado 01, o SUSAF não é um projeto meu. Ter o direito de comercializar os produtos das agroindústrias familiares fora do município de origem é uma luta histórica dos agricultores familiares. Fui incumbido de ser o porta voz deste setor no parlamento.

Para Berry e Berry (2007), a severidade do problema merece destaque na análise de difusão. Quanto mais grave for o problema ou quanto mais pessoas envolvidas, interessadas ou atingidas por uma necessidade específica, mais ágil e mais disposta estará a administração da localidade para implementar a política. Partindo do pressuposto de que a pressão das agroindústrias familiares é o que move ou o que dá a velocidade na busca pela adesão ao SUSAF pelo município, a pergunta que surge é: por que motivos as agroindústrias familiares pressionam os governos municipais para adesão à política pública?

As respostas encontradas nas entrevistas fortalecem as evidências de que existe uma forte pressão por parte dos proprietários de agroindústrias, dependentes da expansão do mercado para permanecerem ativas, e que esta pressão tem responsabilidade na decisão dos municípios por implantarem o SUSAF. De acordo com o entrevistado 02, *a primeira questão referente à demanda das agroindústrias é a pressão comercial - pois agroindústrias passam a ganhar mercado nos demais municípios.*

Naqueles municípios que ainda não conseguiram a adesão ao sistema, as agroindústrias familiares experimentam, cotidianamente, o drama da barreira comercial e seu



impacto na sustentabilidade do empreendimento. Segundo a entrevistada 04, *a gente começou ver que trabalhar só para município era muito pouco e pra sair do município também não dava*. Ponto de vista reforçado pela entrevistada 10, quando justifica a motivação para aderir ao sistema: *pra gente poder vender fora e ter mais mercado, aqui no município é muito pouco. Tem muita procura de fora, mas não podemos levar nosso produto por falta do SUSAF*.

Fiscais (médicos veterinários) afirmam que essa é uma demanda antiga por parte das agroindústrias familiares. Na entrevista 13, a médica veterinária de um município com SUSAF relatou: *cheguei ao município para organizar o SIM e já existiam oito agroindústrias familiares. Elas não teriam perspectivas se tivessem que comercializar somente dentro do município que tem 1800 habitantes*.

Quanto maior o número de agroindústrias ou quanto mais capacidade de organizar a cobrança da demanda, maior será pressão que o poder público municipal sofrerá, conforme já foi apresentado no pensamento de Berry e Berry (2007). A entrevistada 07, ao relatar a história de luta do seu empreendimento para pressionar a prefeitura à adesão, contou: *então lembrei que também tinham duas granjas de ovos interessadas, então nós tínhamos mais força junto com as granjas*.

Quando os atores sociais locais conseguem canalizar as necessidades objetivas das agroindústrias em pautas reivindicatórias aos gestores, o resultado aparece, conforme o testemunho da entrevista 12, onde o responsável pelo SIM do município contou como a pressão mobilizou a administração municipal para que resolvesse o problema:

Um dia o prefeito ligou e pediu pra parar tudo e ir imediatamente ao gabinete dele. Cheguei lá e ele estava com a proprietária de um empreendimento que devido gravidade da situação em que estavam, haviam acabado de perder uma carga grande de mercadorias apreendidas na tentativa de venderem informalmente em outro município, botou o prefeito na parede para que a prefeitura entrasse no SUSAF. Prefeito então me pediu para deixar todas as outras funções que eu tinha e cuidasse somente deste assunto até que fosse resolvido. Fiquei nove meses gestando o SUSAF, correndo atrás, pesquisando e estudando a legislação (Entrevistado 12).

Percebe-se que está se consolidando a hipótese de que quanto mais agroindústrias estiverem pressionando os governos municipais, mais urgente se torna a demanda para entrar na agenda do governo. A pressão se dá também devido a necessidade de sobrevivência econômica de uma agroindústria para um município de pequeno porte. A narrativa anterior (entrevista 12) mostrou que, mesmo que o município tenha apenas uma agroindústria no SIM, sentiu-se pressionado em criar as condições e resolver o problema.

Nas entrevistas surgiram relatos de proprietários de agroindústrias que arriscam levar seus produtos para outras cidades com preços desvalorizados devido à condição de informalidade. Também relataram situações em que os produtos foram apreendidos. O entrevistado 11 menciona que *depois de ter perdido uma carga de produtos em nome de uma legislação que nos trata como criminosos, se o prefeito não conseguir entrar no SUSAF terei que fechar as portas.*

A necessidade de sair da condição de informalidade é urgente e afirma ainda mais a hipótese de que a severidade do problema é um fator interno importantíssimo capaz de mobilizar a administração municipal. A entrevistada 10, responsável por uma agroindústria, afirmou que *nós queremos apenas poder trabalhar tranquilamente, produzindo e comercializando nossos produtos com sabores da colônia.*

Percebe-se também que existem valores éticos nos relatos de agricultores familiares que expressam constrangimento e incomodo por se sentirem na condição de contraventores da lei. O entrevistado 11, proprietário de uma agroindústria que aguarda adesão do município ao SUSAF, disse que *ninguém gosta de sair de casa na madrugada, escondido, colocando em riscos a sua dignidade e a atividade profissional responsável pela renda da família, muito menos vai querer ver seus produtos apreendidos.*

A necessidade de trabalhar na informalidade também é recordada por entrevistados que relataram como era antes do SUSAF, quando se submetiam a situações constrangedoras, viam seus produtos desvalorizando e corriam riscos de perda de mercadorias. Segundo a entrevistada 09, *antes do SUSAF eu era obrigado a vender clandestinamente, abaixo do valor de mercado, mas eu não tinha escolha.*

A entrevistada 06, responsável pela agroindústria, contou que antes do SUSAF, uma vez perdemos uma quantidade grande de produtos apreendidos numa fiscalização. Além do prejuízo econômico, nosso principal cliente na época nos disse: *ou vocês resolvam isso ou não precisam mais aparecer aqui!* Para a entrevistada, este episódio foi crucial para o início de uma luta para sair da condição de informalidade, que segundo ela, ou não restaria outra opção, se não, desistir das atividades agroindustriais.

A este cenário, soma-se o elemento “saber fazer” - fio condutor que se perpetua de geração para geração, resgatando valores e saberes culturais, em sintonia com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e fortalecendo a necessidade de regulamentar o empreendimento.

A segurança alimentar e nutricional abrange: I. a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda (LOSAN [2006], Art. 4º).

Conforme o entrevistado 08, a gente tem o costume de fazer produtos caseiros, isso vem dos meus pais. Iniciei fazendo salame caseiro e a fiscalização foi apertando, não podia mais continuar, mais aí surgiu o SUSAF, abriu uma porta e surgiu o interesse de botar alguma coisa (agroindústria). O entrevistado 08 também falou sobre as mudanças culturais que vivenciou através do processo de legalização, pois produzia os embutidos inspecionados pelo SIM e não colocava rótulos para vender para outros municípios, só que como não tinha rótulo era produto clandestino, a fiscalização chegou várias vezes até mim, aí resolvi investir porque percebi o retorno que dava.

As entrevistas ilustraram cenários não muito diferentes um do outro quanto à busca pela regulamentação das atividades. Um gestor municipal, entrevistado 22, que já trabalhou em municípios da sua região, disse que *a gente identificou a necessidade nos municípios aqui da região, agricultores familiares querem vender o seu produto, seja queijo artesanal, seja salame, seja qualquer produto, mas têm dificuldades em poderem vender o seu produto fora do seu município*. A luta para sair da condição de informalidade se tornou o combustível para que o problema se tornasse urgente para que gestores do município apresentem solução.

Ainda sobre o eixo da urgência do problema como um dos aspectos internos de análise desta pesquisa, no município “F”, a demanda não partiu das agroindústrias para o poder público, pelo contrário. A adesão ao SUSAF aparece como uma iniciativa de inovação da gestão do governo municipal. Inicialmente foi realizado um trabalho de conscientização sobre a importância da regularização e da adesão ao SUSAF como estratégia para ampliação do mercado, reconhecimento de qualidade e ampliação do valor destinado aos produtos, conforme relatado pelo entrevistado 18:

[...] foi mais uma vontade da administração de poder possibilitar a agroindústria o mercado inteiro do Rio Grande do Sul. Não eram as agroindústrias quem procuravam vender pra fora, mas sim a gestão que levou essa idéia para eles (agroindústrias), de valorizar seus produtos e convencer que poderiam melhorar renda vendendo pra fora, ampliando mercado e agregando valor [...] as agroindústrias não tinham o hábito de utilizar rótulo nos produtos, então governo municipal necessitou fazer um trabalho de conscientização e de informação quanto à importância de um rótulo e de um selo como o do SUSAF, pois esse rótulo e esse selo são capazes de estabelecer uma relação de confiança e de garantia entre produtores e consumidores, agregando valor aos produtos.

Dos dez municípios pesquisados, nove deles, ou seja, em 90% destes municípios, a necessidade das agroindústrias familiares comercializarem seus produtos também em outras cidades foi destacada como o principal motivo para que a adesão ao sistema ocorresse. Apenas em um município (10%), mesmo com a existência de agroindústrias familiares, o desejo pela adesão partiu dos gestores do município, como inovação de gestão.

Cabe ainda destacar a brutalidade a que agricultores familiares são submetidos por conta do mercado formal, em especial por parte das grandes empresas da indústria agroalimentar. Os próprios agricultores familiares internalizaram um sentimento de que são infratores e contraventores, e de que estão em condições ilegais e de clandestinidade, devido à necessidade de terem que comercializarem seus produtos informalmente (antes do SUSAF).

#### 4.2 BUROCRACIA LOCAL

A verificação da qualidade da burocracia local, quanto ao número de funcionários, capacidade técnica e estrutura são condicionantes importantes para acelerar a adoção de uma inovação. Um dos critérios para adesão ao SUSAF é o município interessado atender às exigências como a estruturação do SIM e contar com um médico veterinário. O entrevistado 18, Secretário da Agricultura do município “F”, ilustra que um dos limitadores que os municípios enfrentam é alcançar condições para acessar ao sistema:

Municípios que diziam que era difícil e não conseguiam entrar era porque não tinham tanto interesse e jogavam a responsabilidade para exigências estaduais. Municípios que não querem investir não conseguirão entrar, pois para esses, é gasto para os municípios [...] Agroindústrias reclamam da falta de agilidade por parte dos serviços municipais em atender, dar retorno e encaminhamentos aos tramites e exigências (Entrevistado 18).

Ao mesmo tempo, médicos veterinários responsáveis pelos serviços municipais se queixam da sobrecarga de atividades, muitas vezes trabalhando sem estrutura e sem equipe de trabalho, como no desabafo feito pelo entrevistado 12, médico veterinário responsável pelo SUSAF, *o SIM é um exército de um homem só, tem que pensar tudo, gestão, capacitação, fiscalização e análises*. Outra situação foi relatada pela entrevista 16, médica veterinária de um município que não conseguiu adesão: *para municípios pequenos é bem complicado, o prefeito não quer contratar mais (funcionários), é puxado de atender toda a demanda*.

Alguns gestores acreditam não ser possível para um município de pequeno porte viabilizar uma estrutura de SIM, com médico veterinário concursado e uma estrutura mínima

de trabalho. Para o médico veterinário fiscal agropecuário estadual, entrevistado 04, *uma grande dificuldade encontrada é a falta de consciência dos gestores municipais em estruturar o SIM.*

Segundo o entrevistado 20, a principal dificuldade, por exemplo, é o veterinário concursado com 40 horas semanais. Ele vai te dar um custo aí de R\$ 7 mil ou R\$ 8 mil por mês, que representa R\$ 90 mil no ano, além de toda uma estrutura, um carro e dificilmente uma agroindústria de pequeno porte dá uma contrapartida a esse ponto.

O Quadro 08 – Caracterização dos Municípios quanto ao funcionamento do SIM e do SUSAF, demonstra que em geral os municípios têm o número mínimo de funcionários exigido pelo Programa, com exceção de um município que não possui.

**Quadro 8 – Caracterização dos Municípios quanto ao funcionamento do SIM e do SUSAF**

Município	SIM	Funcionários do SIM	SUSAF
“a”	Tem	Um médico veterinário	Não tem
“b”	Não tem	Não tem	Não tem
“c”	Tem	Quatro médicos veterinários	Tem
“d”	Tem	Um médico veterinário	Tem
“e”	Tem	Um médico veterinário	Não tem
“f”	Tem	Um médico veterinário + equipe com dois funcionários	Tem
“g”	Tem	Um médico veterinário + um estagiário	Não tem
“h”	Tem	Um médico veterinário	Tem
“i”	Tem	Um médico veterinário + um funcionário + um estagiário	Tem
“j”	Tem	Um médico veterinário + equipe com um funcionário + um estagiário	tem

Fonte: Elaborado pelo autor.

A situação econômica dos municípios também deve ser levada em consideração quando se trata da difusão de uma política pública que não tem repasse de recursos direto do Estado para os municípios. Há o anseio de alguns gestores de que o SUSAF seja regionalizado através de consórcios municipais, como afirma o entrevistado 22, que é secretário municipal: *com esse custo alto já chegamos à conclusão que ele tinha que ser diluído regionalmente, aí tu acabas (resolve o problema), pois não tem mais administração que aguenta.*

Outro aspecto identificado em entrevista é a dificuldade de agricultores familiares, muitas vezes com baixa escolaridade, em atender e responder aos protocolos dos documentos auditáveis. Para a proprietária de uma agroindústria, entrevistada 06, *se o município tivesse mais funcionários, poderiam oferecer essa prestação de serviços aos agricultores. Meu pai, dono da agroindústria, sozinho não teria condições de responder os documentos auditáveis.*

O problema da falta de assistência técnica também foi relatado pelo entrevistado 22: como é que o colono, aquele cara que há cinquenta anos faz o salame, como é que ele vai saber interpretar um calhamaço desses de lei e adaptar ao esquema dele? Tem que ter acompanhamento! No mesmo sentido, o entrevistado 08, proprietário de uma agroindústria disse ser muito difícil dar conta de tudo isso sozinho e se não fosse a equipe da prefeitura, não teria conseguido. Também evidente na entrevista 19: achei que não conseguiria chegar no SUSAF, ainda bem que a veterinária do município me ajudou em todas as etapas.

Mesmo com tantas adversidades, apesar de o problema da assistência para agroindústria não ser diretamente uma atribuição dos serviços municipais de inspeção, a entrevistada 03, que é fiscal agropecuária estadual, afirma que *a maioria das agroindústrias fez seu dever de casa*. Já o entrevistado 02, que é gestor da Secretaria da Agricultura do RS, recomenda que *o município tem que fazer a parte dele, criar o SIM, organizar, estruturar e fazer funcionar*.

O município “h”, na perspectiva de adesão, investiu na criação do SIM, estruturando e realizando concurso público para selecionar médico veterinário, dando autonomia para o funcionamento do serviço. A entrevistada 12, médica veterinária, afirmou que *a prefeitura investiu num concurso público para efetivar um veterinário (antes era contratado), montou uma sala reservada com arquivos para o SIM. O prefeito me deu autonomia para fazer cursos*.

Não tive problema nenhum como o prefeito. Ele e sua equipe sempre me deixaram livre para eu fazer como técnica o que eu julgava ser certo, obviamente que eles sofreram pressões por parte de políticos, mas isso nunca afetou o meu trabalho em nenhuma das duas administrações pelas quais passei (Entrevistada 12).

No geral, gestores, veterinários municipais e proprietários de agroindústrias consideram importante o funcionamento do SIM e, que este funcionamento beneficia tanto as agroindústrias como os próprios municípios. O entrevistado 18, secretário de agricultura de município com SUSAF conclui:

As prefeituras e as agroindústrias precisam entender o desafio que faz a diferença para adesão ao SUSAF: é a vontade de fazer! A legislação é a mesma pra outros municípios que não fizeram a sua parte. Isso é um conjunto de fatores, da vontade do prefeito em fazer alguma coisa, do secretário da agricultura se mexer, do veterinário do município se propor a trabalhar, da agroindústria assumir junto. No final, todo mundo ganha junto (Entrevistado 18).

Ainda sobre a qualidade da burocracia local, o município “f” é um exemplo do quanto faz diferença para o funcionamento do SUSAF contar com políticas públicas federal, estadual

e municipal integradas, fomentando e estruturando o sistema. O entrevistado 18, secretário municipal, contou uma experiência vivenciada pelo município, envolvendo todos os atores:

A queijaria, no governo do Tarso (estadual), recebeu um incentivo para construção a fundo perdido, entrou também alguma coisa de FEAPER para equipamento, além de serem beneficiados pelo PRONAF, recebem assistência da EMATER e bônus de um programa do SEBRAE [...] a Casa do Mel também tem incentivos. A associação recebeu do município um prédio e toda a sua reforma para ser a agroindústria e através do FEAPER adquiriu equipamentos. Entendemos que é fundamental o Estado ser uma mão ativa no processo, incentivando (Entrevistado 18).

O município “d” criou uma política pública específica voltada, exclusivamente, às agroindústrias, para atrair novos investidores, como relatou o entrevistado 19, secretário da agricultura do município:

Para os novos empreendimentos, a agroindústria ganhará bônus de incentivo que poderá utilizar no comércio local para adquirir equipamentos e abastecimento. Em cinco anos o município devolve 20% da arrecadação do ICMS, sendo que a contrapartida da agroindústria é ter uma cisterna (Entrevistado 19).

Para municípios que enfrentam dificuldades financeiras, conforme já constatado nas entrevistas, cabe à capacidade de gestão para fazer a diferença. A hipótese de que a qualidade da burocracia local interfere no processo de adesão e na manutenção do SUSAF foi reafirmada nas iniciativas de governos municipais voltadas para as agroindústrias no incentivo ao SUSAF. Visitas técnicas, melhorias nas estradas, terraplanagens, e eletrificação rural são serviços essenciais para estimular e fortalecer o sistema. Quanto mais estruturado e com melhor qualidade funcional, com estratégias e fluxos definidos, mais chances terá na adesão ao sistema.

#### 4.3 ALINHAMENTO PARTIDÁRIO

No que se refere ao alinhamento partidário, o processo de difusão do SUSAF se divide em dois momentos cronológicos desde a sua criação, no ano de 2012, até o final de 2018. As eleições de 2014, após a mudança do partido político e da coligação no governo estadual, alteraram a correlação de alinhamento partidário aos municípios. Para tanto, essa seção analisará se a relação de alinhamento partidário entre o governo do estado e os municípios interferiu no processo de adesão ao SUSAF.

Abaixo serão apresentados dois quadros com a listagem dos municípios e o partido do prefeito no ano da adesão, conforme informações disponíveis pelo Tribunal Regional Eleitoral

do Rio Grande do Sul (TRE/RS). O Quadro 09 se refere ao período entre 2012 e 2014, com os primeiros cinco municípios que aderiram ao SUSAF, durante a gestão de Tarso Genro do PT no governo estadual. Logo, o Quadro 10 se refere aos anos entre 2015 e 2018, com os demais municípios que aderiram na gestão de Sartori do MDB no governo do estado.

Os referidos quadros informam o partido do prefeito no ano da adesão ao SUSAF, especificando se o prefeito fazia parte da base aliada ou da oposição ao partido do governo do estado no determinado período. No Quadro 9, nota-se que nenhum dos municípios que aderiu tinha prefeito do PT, porém, dois desses municípios eram governados pelo PDT, base aliada do governador do PT.

**Quadro 9 - Relação de Municípios, segundo partido político no momento de adesão ao SUSAF, durante Governo Estadual do PT**

<b>Município</b>	<b>Partido do prefeito no ano da adesão ao SUSAF</b>	<b>Partido do governador no ano da adesão ao SUSAF</b>
São José do Sul	Partido Progressista – PP (oposição)	Partido dos Trabalhad res – PT
Salvador do Sul	Partido Popular Socialista – PPS (oposição)	
Feliz	Movimento Democrático Brasileiro – MDB (oposição)	
Restinga Seca	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	
Victor Graeff	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do TRE/RS.

O Quadro 10 demonstra que dos vinte e oito municípios que aderiram ao SUSAF na gestão de Sartori do MDB, vinte e dois municípios pertenciam à base aliada do governo, três municípios eram de oposição e em três municípios o partido dos prefeitos assumiu uma postura de neutralidade em relação à base do governo.



**Quadro 10 - Relação de Municípios, segundo partido político no momento de adesão ao SUSAF, durante Governo Estadual do MDB**

<b>Município</b>	<b>Partido do prefeito no ano da adesão ao SUSAF</b>	<b>Partido do governador no ano da adesão ao SUSAF</b>
Pinheirinho do Vale	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	Movimento Democrático Brasileiro – MDB
Encantado	Partido Progressista – PP (base aliada)	
Aratiba	Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (neutro)	
Paim Filho	Partido dos Trabalhadores – PT (oposição)	
Venâncio Aires	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	
Rolante	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	
Pinhal	Partido Progressista – PP (base aliada)	
Tio Hugo	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	
Taquari	Partido dos Trabalhadores – PT (oposição)	
São Francisco de Paula	Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (neutro)	
Carlos Barbosa	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	
Farroupilha	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	
São Jorge	Partido Progressista – PP (base aliada)	
Lajeado	Partido dos Trabalhadores – PT (oposição)	
Santa Vitória do Palmar	Movimento Democrático Brasileiro – MDB (base aliada)	
Nova Brescia	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	
Garibaldi	Movimento Democrático Brasileiro – MDB (base aliada)	
Ivoti	Partido Progressista – PP (base aliada)	
Bento Gonçalves	Partido Progressista – PP (base aliada)	
Nova Roma do Sul	Partido Progressista – PP (base aliada)	
Pouso Novo	Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (neutro)	
Teutônia	Partido Social Democrata Brasileiro – PSDB (base aliada)	
Veranópolis	Movimento Democrático Brasileiro – MDB (base aliada)	
Estrela	Movimento Democrático Brasileiro – MDB (base aliada)	
Santa Clara do Sul	Movimento Democrático Brasileiro – MDB (base aliada)	
Nova Petrópolis	Partido Progressista – PP (base aliada)	
Guaporé	Partido Democrático Brasileiro – PDT (base aliada)	
São Miguel das Missões	Partido Progressista – PP (base aliada)	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto ao cenário do Quadro 10, cabe ainda a informação de que a Secretaria da Agricultura – RS, que é a responsável pelo SUSAF, durante o governo Sartori – MDB teve à sua frente um secretário do PP. O partido do Secretário da Agricultura do RS contabilizou oito municípios com adesão, que junto com o PDT foram os partidos que mais tiveram municípios com adesão ao SUSAF. O MDB, partido do governador, registrou cinco, PTB (neutro) e PT (oposição), cada um teve três municípios com adesão e, por fim, um município do PSDB, que também é da base aliada.

Os dois quadros anteriores demonstraram a influência da mudança política no cenário estadual. No Quadro 09, o trabalho dos fiscais era desempenhado com mais autonomia e dos cinco partidos que aderiram, três eram de oposição (60%) e dois da base aliada (40%).

Observa-se nas dinâmicas dos municípios, que as mudanças eleitorais interferem na escolha da coordenação do SUSAF, sendo que o mesmo ocorre na coordenação do sistema estadual. Quando ocorrem essas mudanças, logo, interfere na concepção para esta política, como afirma o entrevistado 12, que é médico veterinário de município com SUSAF, *Política interfere na escolha do coordenador do SUSAF, que terá visão A ou B, alinhado com atual gestão ou não.*

Também surgiram situações onde as eleições municipais se tornam uma janela de oportunidades para que o SUSAF passe a ser importante ou não, a partir da concepção de gestão e princípios ideológicos da coligação. Para o entrevistado 11, *a gestão anterior não tinha interesse, só enrolaram, enrolaram e assim foi indo. E aí esse ano trocou a administração e a gente já foi logo conversar com o novo prefeito. Passou um tempo e se tornou mais fácil.*

O SUSAF passou a ser plataforma de governo em campanhas eleitorais de alguns municípios, sendo um dos elementos que diferenciavam uma candidatura de outra, como relatado na entrevista. Para a secretária de um município que está buscando adesão, entrevistada 21, *a nossa candidatura defendia a implantação do SUSAF na campanha. Após vencermos as eleições e assumirmos o governo, a promessa de campanha passou a ser prioridade.*

De modo geral, a análise do alinhamento partidário como aspecto interno aos municípios no que diz respeito à difusão do SUSAF, demonstrou que ocorreram interferências quanto ao processo de adesão. Conforme pode se perceber nas informações acima, as interferências foram mais acentuadas durante o governo estadual comandado pelo MDB, com aumento significativo no número de municípios com adesão ao programa, sendo que a grande maioria desses municípios faz parte da base aliada do governo estadual.

#### 4.4 FATOR VIZINHANÇA

Assim como ocorre na literatura de difusão de políticas públicas, o efeito vizinhança é um aspecto que chama a atenção quando se observa o SUSAF em relação aos municípios que aderiram e os que desejam adesão. Quando um município adota uma política inovadora, mexe com os interesses de outros municípios, principalmente daqueles que estão geograficamente mais próximos, por ser uma inovação de sucesso ou pela disputa regional.

O gestor da Secretaria da Agricultura do RS, entrevistado 02, afirma que a cada município que adere ao SUSAF coloca seu município vizinho na pressão de aderir também.

Então esses municípios também pressionam seus gestores para que façam adesão. A atenção que os municípios têm em não ficar pra trás em relação aos municípios vizinhos, se torna uma alavanca impulsora de cooperação.

Os municípios que conseguem adesão ao sistema passam a ser observados pelos demais municípios da região como exemplos de uma política inovadora, estabelecendo uma relação de reciprocidade, incentivando e encorajando gestores que não estão seguros, para que eles também consigam adesão. A entrevistada 06 trouxe também outro exemplo: *o município “j”, de alguma forma teve o incentivo e o exemplo do nosso município, assim como o “e” e o “i”. Secretários da agricultura de outras cidades ligam agendando visitas para conhecer a experiência do SUSAF.*

O entrevistado 19, secretário da agricultura do primeiro município a aderir ao Sistema, disse que após conseguirmos entrar no SUSAF, *passamos a ser procurados pelos municípios da região, que vinham com a intenção de aprender como a nossa experiência, pra nós isso é um orgulho.* O processo de adesão promoveu avanços aos municípios no que diz respeito à capacitação técnica, e em termos de legislação municipal.

Para o entrevistado 23, tem aquela velha máxima: quando um município adota um sistema novo ele puxa os outros junto. Pois os outros municípios querem ir conhecer, saber como funciona e acabam querendo aderir também. Pode-se perceber nos relatos que quando o município consegue adesão ao sistema, se torna uma referência para os demais que desejam aderir, logo, desperta curiosidade em gestores e empreendedores.

Porém, somente copiar os procedimentos e modelos de legislação de experiências que deram certo, desconsiderando as especificidades locais pode gerar um risco de não atingir o objetivo. A entrevistada 13, disse que *a gente se baseia muito em outros municípios que já tem SUSAF, então a gente fez uma legislação e nossas planilhas baseadas nesses municípios,* logo, foram desconsideradas questões específicas daquela realidade para que o município cumprisse todas as suas obrigações e acabou tendo a adesão negada naquela auditoria.

O fator cultural foi apontado como elemento a ser considerado no que diz respeito ao grande número de agroindústrias nas regiões pesquisadas. Para o representante do governo estadual, entrevistado 02: *uma questão importante são as características culturais da colônia, colonização italiana e alemã, região cultural produtora de agroindústrias de produtos artesanais.*

Percebe-se então uma tendência vocacional voltada para a produção e processamentos de alimentos artesanais. Uma das características similares desses municípios são as festividades, as quais estão voltadas para a gastronomia, estabelecendo uma relação de

competitividade saudável entre municípios, reafirmando a ideia de que a adesão de uma inovação de sucesso pode ocorrer baseada nos bons resultados de localidades vizinhas ou motivada por sentimento de concorrência entre jurisdições no que diz respeito ao fator vizinhança.

As regiões do Vale do Caí, Vale do Taquari e Serra são, respectivamente, colonizadas por imigrantes de alemães e de italianos, sendo um dos símbolos dessas colonizações a produção de alimentos, conhecidos por produtos artesanais e coloniais. Conforme o entrevistado 22, *nossa região exporta gente para o Brasil e para o mundo para produzir alimentos, trabalhar em churrascarias, agroindústrias etc. As pessoas aqui conhecem receitas centenárias de salames e queijos, receitas vindas de várias gerações.*

No geral, nota-se uma tendência de que municípios vizinhos copiem os procedimentos para adoção da política, desde ajustes na legislação municipal, adequações no SIM e articulações com os atores locais. Seja pela referência de casos de sucesso ou pela relação de competição entre municípios próximos, esta dissertação identificou que o fator vizinhança é um dos determinantes na difusão do SUSAF.

#### 4.5 NÍVEL DE INVESTIMENTO

Na literatura clássica, a capacidade de investimento na análise de difusão de políticas públicas funciona como instrumento coercivo capaz de determinar a velocidade com que as políticas se propagam, tendo no governo central o controle para a tomada de decisões quando da necessidade de optar por um beneficiado em detrimento de outro. Quando a política pública prevê a transferência de renda ou de recursos diretos para quem adere à política, a relação de controle e de impulsão interferindo no processo de adesão fica mais explícita. Para gestores, optar por uma ação inovadora, sem garantia de resultados se torna arriscado, então quando essa inovação oferece alguma contrapartida externa, torna a inovação mais atraente para sua adesão.

O SUSAF não prevê repasse de recursos para os municípios que aderem ao sistema, logo, não há nenhum atrativo direto embutido na política pública que sirva como um elemento estimulador. Um dos critérios para adesão do município é o SIM funcionando e médico veterinário concursado, ou seja, se torna uma aposta sem garantias de que os investimentos feitos pelos municípios trarão o retorno esperado.

O entrevistado 22, secretário municipal, afirma que *falta incentivo do poder público para estimular*, pois segundo ele, se houvesse investimentos por parte do governo estadual,

deixaria o SUSAF mais atrativo para os municípios. A entrevistada 10, que é proprietária de uma agroindústria pensa da mesma forma, *se tivesse uma contrapartida, com certeza, ajudaria muito.*

Logo que foi implementado o SUSAF no Rio Grande do Sul, um convênio, chamado de KIT SUSAF, foi celebrado entre os governos estadual e federal com o objetivo de promover e incentivar o interesse dos municípios à adesão. Na prática, eram 42 automóveis que seriam entregues aos primeiros municípios que aderissem ao sistema. Os automóveis que foram entregues aos municípios agradaram a todos os setores municipais envolvidos no sistema, desde prefeitos, médicos veterinários até aos proprietários das agroindústrias, conforme o entrevistado 18, secretário municipal:

Para o prefeito, o recebimento do carro significava uma pressão a menos no orçamento do município para estruturar um serviço imprescindível para o programa. Médicos veterinários dos SIMs, com um veículo exclusivo para o programa, ganharam autonomia para a realização de suas funções, já os proprietários de agroindústrias relataram sentir mais segurança ao ver o carro exclusivo do SUSAF no município, pois além de demonstrar seriedade, facilita a presença do médico veterinário não só na hora de realizar a inspeção, mas também quando ocorre algum contratempo e o empreendimento necessita a presença do veterinário no local (Entrevistado 18).

As adequações de infraestrutura nas agroindústrias familiares aos critérios de inspeção sanitária exigem dos seus proprietários investimentos muitas vezes elevados, sem a garantia de que todos os esforços serão suficientes para que o município receba adesão ao SUSAF. Conforme a entrevistada 09, que é proprietária de uma agroindústria, *eu não estava com estrutura preparada para conseguir, então fiz muitas reformas, tem um investimento grande que vou demorar em pagar.*

Para a entrevistada 07, que também é proprietária de agroindústria, *o maior medo que a gente teve foi investir sem ter a certeza de que iria dar certo.* Durante a aplicação das entrevistas, os diálogos identificaram que uma política de crédito especial para agroindústrias do SUSAF seria uma contrapartida importante. Para o entrevistado 22, que é secretário municipal, *se tivesse linhas de crédito específico, com juros baixos, incentivaria novos empreendedores.*

Além do reconhecimento da importância de contrapartidas específicas para incentivo à adesão ao SUSAF, tanto para estruturar o SIM quanto para fomentar as agroindústrias, as entrevistas revelaram que outras políticas públicas são fundamentais para viabilizar e fortalecer o sistema. Para agricultores familiares, que em muitas situações têm dificuldades financeiras para investir numa agroindústria e até mesmo limitações pela baixa escolaridade,

contrapartidas como assistência técnica, prestações de serviços municipais e programas de crédito como o PRONAF, são importantes para o funcionamento do SUSAF.

Ao instigar as pessoas entrevistadas sobre a utilização do PRONAF, se percebeu que é uma política de crédito essencial capaz de fazer o SUSAF ser atrativo e viável para agricultores familiares. A entrevistada 09, proprietária de agroindústria, avalia que não teria conseguido sem o PRONAF. Já o entrevistado 19, secretário municipal, vai além: *Certamente, se tivesse linhas de crédito, PRONAF MAIS ALIMENTOS voltado para SUSAF, incentivaria mais agroindústrias a adesão.*

Ações oferecidas pelos agentes externos aos municípios, como capacitação dos médicos veterinários municipais e a assistência técnica oferecida pela EMATER, estimulam o fortalecimento do SUSAF. Segundo o entrevistado 12, que é médico veterinário em município com SUSAF, *os cursos gratuitos que o governo do estado ofereceu e a assistência técnica da Emater ajudam em todos os sentidos para que o SUSAF funcione com mais agilidade.*

Portanto, o fator nível de investimento interfere no processo de adesão ao SUSAF. Durante o período do convênio do KIT SUSAF os municípios se mobilizaram para busca de adesão. Da mesma forma, percebe-se que aqueles municípios onde houve repasse de outras políticas públicas que favorecesse o processo de adesão, tiveram mais facilidades ingressar no SUSAF.

#### 4.6 REDES

Nem sempre é possível mensurar a capilaridade de abrangência das redes quando atuam fora dos mecanismos institucionais, porém, cumprem funções imprescindíveis na difusão das políticas públicas.

A formação de redes, suas dinâmicas de atuação e como se organizam nas regiões, pode ser considerado um aspecto externo capaz de influenciar nos processos de adesão dos municípios ao SUSAF. As agroindústrias, antes mesmo de conseguirem entrar no sistema, se comunicam e estabelecem uma relação de cooperação entre elas. Prefeituras realizam intercâmbios, trocam experiências, modelos de legislações e de gestão e, os médicos veterinários dos municípios, pela primeira vez, estabelecem canais de trocas e de organização enquanto categoria. Também atuam como fator externo, atores sociais diversos e os fóruns regionais, como consórcios e associações de municípios.

A busca pela adesão ao SUSAF, além de criar novos instrumentos no formato de redes, também fortaleceu as já existentes, fazendo com que essas dinâmicas evidenciem os

protagonistas na difusão regional. Para a entrevistada 07, proprietária de agroindústria, a busca pela adesão aproximou a relação com outras pessoas que estavam na mesma situação, *como já trabalhávamos em conjunto algumas coisas, a gente já tinha contato e conversávamos bastante e ela me dizia que se uma entrasse e a outra não, não daria certo. A gente agarrou a oportunidade pela necessidade.*

Os dois primeiros municípios que conseguiram adesão ao Programa, são vizinhos e, como já foi observado na entrevista acima, redes informais impulsionaram, a partir das proximidades, um mecanismo de trocas de experiências e saberes. Segundo a entrevistada 6, *aqueles agroindústrias que já temos relações em parcerias da troca de produtos e nas participações em feiras, vieram saber como conseguimos o SUSAF e o que elas teriam que fazer para conseguirem também.*

A gente incentiva quem ainda não conseguiu, ensina os procedimentos e os passos a serem seguidos. A gente ajudando as outras agroindústrias é a gente se ajudando a ficarmos fortalecidos [...] uma cidade próxima aqui e que não tem SUSAF, abate conosco, então a gente incentiva que os empreendedores se regularizem e levem o SUSAF pro seu município também (Entrevistada 07).

A partir do momento em que as agroindústrias passam a comercializar seus produtos fora do município, se fortalecem as redes entre elas, formando um círculo virtuoso importante para a viabilidade. Exemplo disso é a possibilidade de acesso à matéria prima com preço justo. O frigorífico, por ter o selo do SUSAF, oferece matéria prima para mais nove municípios, da mesma forma como uma queijaria fornece seus produtos como matéria prima para outras agroindústrias e assim por diante.

Ao mesmo tempo em que a política pública se difunde, as redes se fortalecem e acabam beneficiando outros agricultores familiares, como, por exemplo, estimulando agricultores vizinhos na oferta de matéria prima. Conforme a entrevistada 06:

Hoje já perdemos o controle de quantos municípios tem o nosso produto, mas já passam de dezessete cidades e a gente está atendendo a merenda escolar [...] nossos vizinhos estavam para abandonar o pequeno pedaço de terra e irem embora para a cidade, aí fomos conversar com ele, pedindo ajuda porque não estávamos dando conta de atender nossas demandas e hoje eles criam porcos e vendem pra nós. Assim sabemos de onde vem e ajudamos nossos vizinhos a permanecerem na roça (Entrevistada 06).

Um abatedouro que abatia em média duas ovelhas por semana, depois da adesão ao SUSAF atraiu uma nova empresa especializada em cortes nobres de cordeiros e, atualmente, abate no limite do que lhe é permitido: duzentos e noventa e nove ovelhas. Este episódio

mudou a dinâmica da região, gerando empregos na empresa instalada, no abatedouro que precisou aumentar o número de funcionários e na própria arrecadação do município.

As mudanças na economia acabam oferecendo oportunidades para diversas outras cadeias produtivas e agricultores familiares. De acordo com entrevistado 19, secretário municipal, *uma agroindústria abate hoje duzentos porcos por mês. Fomenta os criadores de porcos, o produtor de milho para alimentar os porcos. Nós criamos uma rede no município e na região para identificar as demandas e potenciais para garantir toda a cadeia.*

Quanto mais municípios e mais agroindústrias tiverem adesão, maior a possibilidade de sucesso do programa. A relação que um frigorífico de pequeno porte estabelece com outras agroindústrias acaba sendo estratégico para a viabilidade do Programa. Para a entrevistada 6, proprietária de agroindústria, *o nosso município entrou para o SUSAF incentivado pelo município vizinho, aqui ao lado. O pessoal (prefeitura municipal) só começou a se mobilizar depois que fomos lá dizer que não poderíamos mais abater no frigorífico para os municípios da região se nosso município continuasse sem o SUSAF.*

Políticas inovadoras chamam a atenção de outros gestores que tem interesse em implantar programas baseados em experiências que servem como modelo, estando atentos aos resultados alcançados nos locais onde foi implantada. Os municípios estabelecem canais informais de cooperação mútua, os quais permitiram a extensionistas, fiscais, gestores e proprietários de agroindústrias conhecerem o SUSAF em funcionamento através das redes. Para o entrevistado 17, que é secretário municipal, *tinham outros dois municípios aqui perto que conseguiram o SUSAF antes de nós e nos deram um empurrão. A aproximação de um município com outro facilita.*

O processo de estabelecimento de redes contribui na emancipação e no empoderamento dos agricultores familiares que optaram pela agroindustrialização. Para a entrevistada 07, proprietária de agroindústria, *essas conversas entre as próprias agroindústrias são importantes para o amadurecimento de quem está iniciando e a afirmação de quem já está na caminhada.*

Os médicos veterinários entrevistados consideram importante a criação de mecanismos de trocas e diálogos no formato de rede entre os que atuam nos SIM. Para a entrevistada 03, fiscal agropecuária estadual, *os veterinários municipais criaram redes de trocas, de comunicação, de diálogos e grupos de WhatsApp, a partir do SUSAF.*

Hoje temos SIMs mais unidos. Organizamos uma associação de médicos veterinários de SIMs. O grupo de WhatsApp funciona pra ajuda e trocas de experiências. Temos uma nuvem virtual onde jogamos todas as informações,



modelos de decretos, de leis, formulários. Em torno de 170 municípios participam desse grupo de WhatsApp. Também temos um grupo somente com os que já têm SUSAF (Entrevistado 14).

Já em relação aos atores sociais que atuam como mediador nas redes de diálogo com os municípios e com as agroindústrias nota-se que a FETAG é quem estabelece uma relação institucional mais próxima às agroindústrias. Esta relação se dá através de reuniões e seminários, formações a participação das agroindústrias familiares em feiras, instigando os municípios a estarem regularizados.

Para a entrevistada 09, que é proprietária de agroindústria, a FETAG sempre esteve junto com a gente pra conquista do SUSAF. O sindicato aqui do município nos convida para participação nas reuniões e nos eventos fora. Da mesma forma para a entrevistada 6, se hoje conseguimos participar das feiras no RS, muito é pela presença da FETAG aqui na região.

Os gestores municipais também consideram importante a presença da FETAG através dos sindicatos dos trabalhadores rurais nos municípios, tanto no acompanhamento aos agricultores familiares quanto na relação institucional. A atuação sindical da federação exerce também funções de extensionismo rural e consultoria aos municípios. Para o entrevistado 17, que é secretário municipal, *a FETAG ajuda os agricultores que tem interesse em montar a sua agroindústria e aqueles que já têm, para se regularizarem e os que querem o SUSAF. Aqui para o município são muito parceiros, nos ajudam na organização das feiras e nos cursos que realizamos para nossos agricultores.*

Outro ator social com atuação em rede junto aos municípios e regiões é a EMATER na oferta de assistência técnica e extensão rural. Para a entrevistada 21, que é gestora municipal, *nós de municípios pequenos temos dificuldades em oferecer para nossos agricultores um acompanhamento mais de perto. Ainda bem que temos a EMATER que faz boa parte. Já segundo a entrevistada 6, também proprietária de agroindústria, quando começamos a organizar a papelada para buscar o SUSAF, achamos que não iríamos conseguir, mas a EMATER pegou na nossa mão e nos ajudou a ir atrás de tudo.*

A EMATER tem uma atuação de relevada importância junto aos agricultores familiares e aos municípios. Extensionistas rurais desenvolvem programas que vão da assistência técnica ao acompanhamento social, contribuindo na elaboração de projetos para o acesso às políticas públicas, em especial ao PRONAF e ao PAA, principalmente junto das agroindústrias que tem mais dificuldades financeiras.

No âmbito das regiões onde a pesquisa realizada, os consórcios e as associações de municípios também atuam como redes na articulação política e institucional no que diz

respeito às relações regionais dos municípios. Segundo o entrevistado 5, representante da FAMURS, *as associações de municípios juntas com a FAMURS e o governo estadual realizaram diversos cursos de capacitação para veterinários do SIM*. Para a entrevistada 21, *a nossa associação de municípios é bem atuante e tem lutado para desburocratizar e para fazermos um consórcio regional do SUSAF*.

A possibilidade de adesão ao SUSAF por meio de consórcios de municípios está prevista na legislação e na regulamentação do sistema, porém, além de não existir nenhuma experiência nesse sentido, gera controvérsias entre os atores sociais sobre essa possibilidade. Para o entrevistado 22, secretário municipal, *estamos lutando para que essa questão seja trabalhada no consórcio que existe aqui na região, para dar agilidade e o consórcio está se organizando pra isso, tem um departamento com veterinário*.

Para o entrevistado 20, secretário municipal:

[...] a gente tem aqui na nossa região um consórcio que funciona muito bem na questão da saúde, compra de medicamentos e outras ações. Então eu cobro bastante do presidente do consórcio, por que não tentar implantar o SUSAF através do consórcio? Através do consórcio essa equipe circula nesses municípios atendendo essas demandas em vez de cada município concursar o seu veterinário, então esse veterinário é contratado via consórcio e delegado conforme a demanda em cada município (Entrevistado 20).

O sistema funcionando no formato consorciado entre municípios de uma mesma região é visto como uma saída para superar os problemas financeiros e da falta de estrutura que são enfrentados pelos gestores. Porém, o estudo não identificou indícios de disposição por parte de alguma associação de municípios nas regiões pesquisadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações deste estudo derivam da análise dos fatores internos e externos aos municípios que permearam os processos de adesão ao SUSAF, buscando compreendê-los sob a ótica da abordagem de difusão de políticas públicas.

Entre os elementos responsáveis pela mobilização dos municípios em aderir ao sistema, destaca-se a pressão exercida pelas agroindústrias familiares. Em 90% dos municípios selecionados para o estudo, os atores sociais entrevistados reconheceram que a tensão exercida sob as gestões municipais foi decisiva para o processo de implantação. No que tange ao fator severidade do problema, compreende-se que este é um elemento cabal, indicando que, quanto mais urgente for o problema e maior for o número de pessoas envolvidas, mais ágil poderá ser a adoção de determinada política pelos municípios.

A referida pressão deriva da necessidade de romper com as fronteiras de mercado, identificadas pelos atores sociais como um entrave capaz de dizimar com a continuidade das agroindústrias familiares enquanto estratégia de continuidade no meio rural. A adesão ao SUSAF é admitida como um procedimento que permitiria uma reação de enfrentamento à legislação nacional que, em favor dos interesses da grande indústria agroalimentar, limita a comercialização dos produtos provenientes das agroindústrias familiares aos limites geográficos dos municípios de origem.

Conforme relatado pelos agricultores familiares, é inviável uma agroindústria familiar sustentar sua manutenção comercializando seus produtos apenas dentro do seu município de origem. Esta condição se agrava em municípios geograficamente próximos e com pequena população. Ao mesmo tempo, os referidos atores declaram existir uma procura significativa por produtos artesanais da colônia, indicando o reconhecimento do sabor e da qualidade destes produtos e, sobretudo, uma clara oportunidade de expansão do mercado.

Em um cenário de necessária ampliação e de crescente procura pelos produtos, muitos agricultores familiares acabam infringindo a legislação ao arriscar a comercialização em outros municípios. A condição de informalidade deste comércio resulta na redução do valor comercial dos produtos. Os agricultores familiares também relatam situações de apreensão dos produtos e de problemas com a justiça. O apelo por alternativas informais para a venda não significa desprezo pelos serviços de inspeção, ao contrário. Os entrevistados foram unânimes no reconhecimento da importância de um serviço de inspeção que ateste a qualidade e a segurança alimentar e nutricional dos produtos, aspirando condições dignas de produção e comercialização.

O cenário do estudo também revelou que o grande número de agroindústrias familiares existentes nas regiões pesquisadas se deve à cultura de produção de alimentos artesanais típica das colonizações alemã e italiana. Também foi possível observar que, em algumas situações, a severidade do problema foi instigada por iniciativa da administração municipal, interessada em inovar na implantação de políticas públicas. Neste contexto, apesar de existir a demanda das agroindústrias, a mobilização das gestões locais funcionou como principal elemento disparador do processo.

Os resultados deste estudo fortalecem a hipótese de que quanto maior a demanda e o número de pessoas envolvidas, maior serão as possibilidades de interferência para a tomada de decisões. Isto não significa que a severidade do problema por si só determina a deliberação pela adoção de uma política pública - para isso ocorrer, precisa ser considerada a combinação de outros fatores com possível efeito de interferência.

De acordo com a literatura, analisar a burocracia local significa colocar em relevo a capacidade, a quantidade e a qualidade institucional de um governo em atender aos seus desafios de planejamento. Responder em tempo oportuno às demandas das agroindústrias familiares exige das administrações municipais a implementação de uma série de medidas que abrangem mudanças nos processos de trabalho, incluindo repactuação de fluxos, remanejamento de atribuições e alocação de recursos financeiros. Importa destacar que a implantação de políticas inovadoras requer gestores com visão política capaz de eleger prioridades e reconhecer oportunidades de desenvolvimento. Requer também o engajamento dos trabalhadores municipais diante de possibilidades de aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da população.

Entre os critérios para adesão ao SUSAF estão a existência do SIM regulamentado em lei; médico veterinário concursado ao menos vinte horas semanais; sala exclusiva para o funcionamento do serviço e equipamentos como veículo e computador. Entre os dez municípios pesquisados, seis já conseguiram adesão ao Sistema, portanto respondem aos critérios. Dos quatro que estão tentando aderir, apenas três deles tem o SIM regulamentado e funcionando, enquanto o quarto município alega dificuldades financeiras para organizar o Serviço de Inspeção Municipal.

Foi unânime entre os entrevistados dos municípios o entendimento de que o excesso de exigências administrativas dificulta a adesão ao SUSAF, assim como a limitada capacidade de investimentos financeiros no setor. Em nove municípios, a sobrecarga de funções do quadro funcional também é apontada como uma dificuldade - revelando a necessidade de ampliação do quadro funcional ou de remanejamento das atribuições. De acordo com as entrevistas,

a solução deste último problema ampliaria a capacidade da administração local em atender adequadamente às demandas do serviço, desde sua etapa de implantação.

O estudo constatou que o funcionamento do SIM é um indicador de qualidade e de segurança alimentar e nutricional, que esclarece o consumidor sobre a procedência do alimento; beneficia as agroindústrias familiares, agregando valor aos produtos; e favorece o município no reconhecimento e na ampliação da arrecadação. Contudo, não parecem estar claros para os gestores quais são os benefícios do SIM, o que poderia explicar a dificuldade de buscar soluções para sua regularização. Existe uma evidente interpretação de que implantar o SIM é um gasto excessivo, desconsiderando o relevante retorno econômico que ele representa.

Por outro lado, o estudo revelou esforços importantes protagonizados pelos governos municipais para incentivar e fortalecer o SUSAF, incluindo políticas municipais de incentivo às agroindústrias, doação de prédios públicos, análises laboratoriais e até programas de manutenção das estradas. São práticas que sinalizam o interesse e engajamento das administrações municipais em criar um ambiente favorável ao progresso do setor.

No que se refere à análise do fator interno relacionado ao alinhamento partidário, o estudo revelou que o percentual de adesão de municípios governados por partidos da base aliada no governo do PT foi de 40%, enquanto no governo do MDB esse percentual subiu para 78,5%. Considerando que esse crescimento ocorreu em um período crítico para o funcionalismo público com reflexos no desempenho das políticas, esse acontecimento pode ser atribuído às alianças políticas que sustentaram a coalizão entre os governos. Ao mesmo tempo, os resultados do estudo sinalizam o aumento das pressões políticas da base aliada para a flexibilização das normas do sistema, a fim de facilitar o acesso à política. Estas pressões, apesar de proporcionarem maior adesão, fragilizam os processos que amparam os benefícios pretendidos pela política, colocando em dúvida a eficiência do serviço de inspeção municipal.

A análise dos resultados sob a ótica do fator vizinhança ratifica a ideia de que a rede de influências por proximidade territorial é um elemento determinante para adesão ao SUSAF. O estudo encontrou evidências de que, quando um município adere a uma política inovadora, mobiliza os municípios vizinhos para que façam o mesmo. Nesse cenário, o sentimento de concorrência entre as administrações municipais se apresenta como um elemento relevante. Também o sentimento de maior segurança, de aprendizagem entre pares e de replicação de experiências exitosas merece destaque.

Existe uma tendência das políticas se tornarem mais atrativas aos municípios quando estão atreladas a algum incentivo externo que os beneficie. Gestores municipais e agricultores

familiares destacaram que a previsão de incentivo no SUSAF, despertaria maior mobilização dos municípios. Contudo, a legislação não prevê estímulos dessa ordem.

A proximidade geográfica favoreceu o estabelecimento de redes de cooperação entre os municípios, fomentadas para o intercâmbio de informações e de cursos de formação, avaliadas pelos entrevistados como fundamentais para a ampliação das adesões. Dentre as ações desenvolvidas, destacam-se as formações direcionadas aos médicos veterinários dos SIM. As referidas formações, proporcionadas pelo Governo do Estado e pela FAMURS, culminaram na criação da Associação dos Médicos Veterinários dos Sistemas de Inspeção dos Municípios do RS. Também foram identificadas como importantes redes os consórcios de municípios, a EMATER e a FETAG.

Constatou-se que a relação estabelecida entre as agroindústrias promoveu intercâmbios significativos que impulsionaram a conscientização sobre a importância da regulamentação e da adesão ao SUSAF; incentivaram os agricultores familiares a optarem pelas agroindústrias e, por fim, proporcionaram um canal de trocas e comercialização de matéria prima a preços justos.

Interessa destacar que, na ótica dos médicos veterinários do Estado e dos municípios, há um sentimento de sobrecarga de atividades, de necessidade de ampliação de equipes de trabalhos, de melhores condições técnicas e estruturais para desempenharem suas funções e de formações específicas. Constatou-se que, no exercício de suas atribuições, seja ela na fiscalização estadual ou na inspeção municipal, os referidos profissionais sofrem constantes pressões políticas para agilizar a habilitação de municípios ou de agroindústrias. Os referidos profissionais reconhecem que, entre os benefícios do SUSAF, está a aproximação do Estado com a realidade dos municípios, bem como a organização de redes que favoreceram a comunicação entre os pares.

Na ótica da gestão estadual, do parlamentar autor da lei, da assessoria e da FAMURS, existe uma demanda reprimida das agroindústrias familiares em vender para fora do seu município de origem. Ao mesmo tempo em que os municípios desejam adesão ao Programa, a principal dificuldade está na falta de investimentos por parte dos gestores municipais para o funcionamento do SIM. Por outro lado, o SUSAF deve ser mais ágil e menos burocrático no que se refere ao processo de auditorias de equivalência.

Cabe ainda ressaltar algumas considerações sobre as mudanças na estrutura e no funcionamento do SUSAF durante a realização deste estudo. A recente mudança no decreto regulamentador retirou as auditorias de equivalência dos serviços municipais ao estadual, diminuiu a participação no controle social ao minimizar o papel do Conselho Gestor e a

excluiu frigoríficos e matadouros. Logo, pela ótica da interpretação deste estudo, o Estado e a agricultura familiar sofrerão consequências ainda imensuráveis. Conforme a entrevistada 03, fiscal agropecuária estadual, que foi a primeira coordenadora do Programa:

Com o fim das auditorias, o Estado deixa de conhecer a realidade dos municípios, perdendo essa grande riqueza conquistada. Tira o papel de orientação aos municípios para uma relação meramente fiscalizadora. Estado só irá aos municípios mediante denúncias e isso não é bom. Abre precedente para que denúncias ocorram por conta de diferenças políticas entre um prefeito de um partido adversário do prefeito do município vizinho, causando um ambiente ruim para o Estado [...] O frigorífico cumpre um papel estratégico para garantir matéria prima com preço acessível para as outras agroindústrias. Tira a perspectiva de crescimento dos frigoríficos municipais. Pra mim isso se deu por pressão da indústria da carne, não vejo argumentos técnicos para isso. Isso foi uma grande perda para o SUSAF, para os municípios e para agroindústrias. Se o Estado tivesse dado atenção maior ao processo, selecionando melhor os perfis, capacitando, dando agilidade, os resultados seriam melhores no seu processo inicial (Entrevistada 03).

A exclusão de frigoríficos e matadouros do sistema significa suprimir o elemento estratégico responsável pela matéria prima com custo mais acessível às agroindústrias familiares – com consequências que devem atingir toda a cadeia produtiva. Com o fim das auditorias de equivalência, encerra, para o Estado, o processo que proporcionou conhecer a realidade dos SIM e das agroindústrias. Esta decisão fortalece a ideia de uma relação de mera fiscalização punitiva com os municípios e agricultores familiares.

Ficou evidente também que o SUSAF não faz parte formalmente da Política Estadual e do Programa Estadual de Agroindústrias Familiares, sendo isso um entrave no que se refere às dificuldades de adesão encontradas pelos municípios. Percebe-se que se o SUSAF fizesse parte de ações estratégicas do programa e da política estadual, se teriam linhas e diretrizes orientando toda a ação do Estado, integrando as ações, aproximando o sistema dos municípios e das agroindústrias, logo, a política seria mais acessível.

O estudo infere que serão necessários ajustes no conjunto da política pública, a fim de aprimorar seu funcionamento. O fortalecimento do SUSAF se dará com novos concursos públicos e investimentos no quadro funcional e estrutural, promovendo capacitação adequada e continuada aos profissionais, com participação ampliada da sociedade civil no Conselho Gestor, com a inclusão nos programas estratégicos do Estado, investimentos em contrapartidas aos municípios e a criação de linhas de créditos específicas para agroindústrias familiares, artesanais e de pequeno porte.

O uso das abordagens dos múltiplos fluxos e da difusão de políticas públicas contribuiu para compreender como ocorre a formulação e a difusão de uma política pública e

que elementos interferem nesse percurso. Foi possível identificar, por exemplo, elementos que foram essenciais no processo de adesão ao SUSAF, como a pressão das agroindústrias; assim como limitações que parecem interromper seus avanços, como as exigências burocráticas. No campo de formulação de políticas públicas, trata-se de um estudo que fornece questões importantes para os tomadores de decisão, pois traduz um exercício real de convergência de interesses, de mudanças nos processos de trabalho, de articulação entre entes federados entre outras questões que precisam ser consideradas no desenho de políticas.

A metodologia adotada e a opção por entrevistar os diferentes atores implicados nos referidos processos permitiram o reconhecimento amplo dos diversos interesses, experiências e forças envolvidas. Um processo de escuta que permitiu identificar arestas na proposta do SUSAF, assim como benefícios que não estavam contabilizados quando da sua proposição – como a formação de redes formais e informais. São questões relevantes para a implementação de ajustes que podem qualificar a política e favorecer sua plena expansão.



## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BENNETT, C.J. What is Policy Convergence and What Causes It? **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 21, n. 2, 1991, p. 215-233. DOI: 10.1017/S0007123400006116. Disponível em : <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/what-is-policy-convergence-and-what-causes-it/48D1431EDDC9D5DD4C9B1A06693CD6FD>. Acesso em : 19 jul. 2018.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. State Lottery. Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. **American Political Science Review**, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990. DOI: 10.2307/1963526. Disponível em : <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/state-lottery-adoptions-as-policy-innovations-an-event-history-analysis/9B4EAF46DD866B9CEFFB6CA36861103A>. Acesso em: 3 maio 2019.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity. **American Journal of Political Science**, v. 36, n. 3, p.715-742, 1992. DOI: 10.2307/2111588. Disponível em : [https://www.researchgate.net/publication/311417191\\_Developing\\_Smart\\_Cities\\_in\\_China\\_An\\_Empirical\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/311417191_Developing_Smart_Cities_in_China_An_Empirical_Analysis). Acesso em 3 maio 2019.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 223-260.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos jurídicos. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm). Acesso em: 12 jul. 2019.
- CAMACHO, Tatiana Silveira. **Teorias de transferência de políticas públicas: um estudo crítico e ilustrado com o caso da transferência do Bolsa Escola para o Equador**. 2011. 118 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25940/Dissertacao\\_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25940/Dissertacao_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 jul. 2019.
- CARVALHO, Grégory dos Passos Carvalho. **Difusão de planos municipais de saneamento básico: condicionantes da formação da agenda governamental em perspectiva comparada**. 2015. 285 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/28629657/Difus%C3%A3o\\_de\\_planos\\_municipais\\_de\\_saneamento\\_b%C3%A1sico\\_condicionantes\\_da\\_forma%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_agenda\\_governamental\\_em\\_perspectiva\\_comparada](https://www.academia.edu/28629657/Difus%C3%A3o_de_planos_municipais_de_saneamento_b%C3%A1sico_condicionantes_da_forma%C3%A7%C3%A3o_da_agenda_governamental_em_perspectiva_comparada). Acesso em: 18 maio 2019.
- COÊLHO, Denilson Bandeira; TURGEON, Mathieu; CAVALCANTE, Pedro. Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa de Saúde da Família. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8., 2012, Gramado. **Anais [...]**. Gramado: ABCP, 2012.

- COÊLHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016. DOI 10.1590/1678-987316245807. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n58/0104-4478-rsocp-24-58-0145.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2019.
- CRUZ, Fabiana Thomé da. **Qualidade e boas práticas de fabricação em um contexto de agroindústrias rurais de pequeno porte**. 2007. 109 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89872>. Acesso em: 21 maio 2019.
- DOLOWITZ, David P. A Policy-maker's Guide to Policy Transfer. **The Political Quarterly**, v. 74, n. 1, p. 101-108, Jan. 2003. DOI: 10.1111/1467-923X.t01-1-00517. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-923X.t01-1-00517>. Acesso em: 21 maio 2019.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, p. 343–357, 1996.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from Abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p.5-24, 2002. DOI: 10.1111/0952-1895.00121. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0952-1895.00121>. Acesso em: 23 ago. 2018.
- DUTRA, Olívio. A feira da integração. **Governo do Estado do RS**, Porto Alegre, 24 ago. 2002. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/a-feira-da-integracao-olivio-dutra>. Acesso em: 24 jul. 2019.
- FALKEMBACH, Elza. Diário de Campo: um instrumento de reflexão. **Contexto e Educação**, Ijuí, ano 2, n. 7, p. 19-24, jul./set. 1987.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 14 n. 2, p. 335-371, dez. 2012 Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/8554/6439>. Acesso em: 23 jul. 2019.
- FEIRA sedia audiência pública sobre Susaf-RS. **O informativo do Vale**, 15 jul. 2011. Disponível em: <https://www.informativo.com.br/agronegocio/feira-sedia-audiencia-publica-sobre-susaf-rs,588.jhtml/>. Acesso em: dia jul. 2019.
- GRAY, Virginia. Innovation in the States: A diffusion study. **American Political Science Review**, v. 67, n. 4, p.1174-1185, 1973. DOI: 10.2307/1956539. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/innovation-in-the-states-a-diffusion-study/FE27395A9A00EC85546181088A2B5B1A>. Acesso em: 12 maio 2018.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.
- GRISA, Catia; PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia; CALDERÓN, Patrícia Elena Giraldo. Transferência e tradução de políticas públicas do Brasil para a Colômbia: o caso das compras públicas da agricultura familiar. **Estudos: sociedade e agricultura**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 353-375, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/188567>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. Difusão, Convergência e Tradução nas Políticas de Compras Públicas da Agricultura Familiar no âmbito da REAF Mercosul. **Mundos Plurales**–Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, v. 5, n. 2, p. 9-30, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2018.3404>. Acessado em: 12 maio 2019.

- GUIMARÃES, G. M. **A legislação industrial e sanitária dos produtos de origem animal: o caso das agroindústrias de pequeno porte.** 2001. 146 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006. Agricultura Familiar:** Primeiros resultados. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Brasília/Rio de Janeiro: MDA/MPOG, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006:** Brasil, grandes regiões e unidades da federação - segunda apuração. Rio de Janeiro: MPOG/IBGE, 2012.
- KINGDON, John Wells. Como chega a hora de uma ideia? *In:* SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 219-225.
- KINGDON, John Wells. Juntando as coisas. *In:* SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 225-247.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MIOR, Luiz Carlos. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural.** Chapecó: Editora Argos, 2005.
- MOHR, Lawrence B. Determinants of Innovation in Organizations. **American Political Science Review**, v. 63, n. 1, p. 111-126, 1969. DOI: 2307/1954288. Disponível em: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers.aspx?referenceid=95139>. Acesso em: 09 jul. 2018.
- NEUMANN, Pedro Selvino *et al.* A agroindústria familiar de vinho na região da quarta colônia do Rio Grande do Sul. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. **Anais [...].** Fortaleza: Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Inclusão Social, 2007. 1 CD.
- OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Embaixadores da participação:** A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. 2013. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- OLIVEIRA, Osmany Porto de. Brasil como exportador de políticas públicas: o caso da difusão internacional do Orçamento Participativo. *In:* FARIA, Carlos A. P.; COELHO, Denilson B.; SILVA, Sidney J. (org.). **Difusão de políticas públicas.** São Bernardo do Campo: EduUFABC, 2016, p. 237-280.
- PELEGRINI, Gelson; GAZOLLA, Márcio. **A agroindústria familiar no Rio Grande do Sul:** limites e potencialidades a sua reprodução social. Frederico Westphalen: Editora da URI, 2008.
- PEREZ, Julian *et al.* Manifestações conjunturais e dimensões estruturais da crise alimentar. Perspectivas e alternativas. *In:* JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, 8., 2009, Buenos Aires. **Anales [...].** Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. p. 1-11. Disponível em <http://cdsa.aacademica.org/000-062/371.pdf>. Acesso em: 13 maio 2019.
- PREZOTTO, Leomar Luiz. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis: EDUFSC, n. 31, p. 133-153, abr. 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/25195/22152>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Comissão de Agricultura. **Ata da Audiência Pública sobre o SUSAF.** Porto Alegre, 2011. Arquivo do gabinete parlamentar do deputado Edegar Pretto.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 49340/2012.** Regulamenta a Lei nº 13.825, de 4 de novembro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte - SUSAF-RS, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 54189 de 14/08/2018.

- RIO GRANDE DO SUL. Programa Estadual da Agroindústria Familiar - PEAf. Governo do Estado do RS. **Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural**. [2018]. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/agroindustria-familiar>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG. **Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, (2016). Disponível em: <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- RIO GRANDE DO SUL. SUSAF. **Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte**. Governo do Estado do RS. Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. [2018]. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/SUSAF>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. 3rd ed. New York: The Free Press, 1984.
- ROSE, Richard. What is Lesson Drawing? **Journal of Public Policy**, Cambridge University Press, v.11, n.1, p. 3–30, jan./mar.1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4007336>. Acesso em: 19 maio 2019.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. Theories of Policy Diffusion: Social sector reform in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 41, n. 2, p.193-216, 2008a. DOI: 10.1177/0010414007300916. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414007300916>. Acesso em: 14 set. 2018.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. Ideology & Social Networks: The politics of social policy diffusion in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 43, n. 3, p. 82-108, 2008b. DOI: 10.1353/lar.0.0057. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/37256598\\_Ideology\\_and\\_Networks\\_The\\_Politics\\_of\\_Social\\_Policy\\_Diffusion\\_in\\_Brazil](https://www.researchgate.net/publication/37256598_Ideology_and_Networks_The_Politics_of_Social_Policy_Diffusion_in_Brazil). Acesso em: 17 set. 2018.
- TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNIDADE POPULAR PELO RIO GRANDE (PT, PSB, PCdoB, PR). Comitê Estadual da Campanha. **Programa de Governo Tarso Genro Governador, Beto Grill Vice**. Porto Alegre, [2010]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>. Acesso em: jul. 2019.
- VIÉGAS, Débora de Freitas. Política Nacional de Mobilidade Urbana: o que leva aos diferentes ritmos de adesão nas cidades brasileiras? In: CONGRESSO ALACIP, 2017, Montevideo. **Anais [...]**. Montevideo: Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). 2017.
- WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations among the American States. **American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p.880-899, 1969. DOI: 10.2307/1954434. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/diffusion-of-innovations-among-the-american-states/C99D4409CA8FFC170E7EDFA8789C9748>. Acesso em 11 mai. 2018.
- WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira**. 2009. 218 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/tede/664/1/2009%20-%20Valdemar%20Jo%C3%A3o%20Wesz%20Junior.pdf>. Acesso em: 19 maio 2019.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 42-61, out. 2003. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/leaa/files/2014/06/Texto-6.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

## APÊNDICE A -TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “**DIFUSÃO DE POLÍTICAS PARA AGROINDUSTRIAS FAMILIARES: DA ADESÃO AO FORTALECIMENTO DO SUSAF-RS**”.

Essa pesquisa integra Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR da UFRGS. O objetivo geral da pesquisa é analisar os processos ou tentativas de adesão ao SUSAF-RS em municípios nas regiões do Vale do Caí, Vale do Taquari e Serra, a partir de uma abordagem de análise de difusão de políticas públicas.

Sua participação consistirá no fornecimento de informações por meio entrevistas sobre o seu cotidiano de trabalho na perspectiva dos desafios e necessidades das agroindústrias familiares.

Há riscos mínimos na sua participação, sua identidade e de seus familiares serão mantidas em sigilo em todos os materiais resultantes desta pesquisa. A pesquisa será feita através de entrevistas semiestruturadas individuais que analisam a difusão do SUSAF nessas regiões. O registro dos dados será feito por meio de anotações e gravações de áudio durante as entrevistas. Os dados produzidos serão mantidos sob minha responsabilidade durante um período de 5 anos, sendo destruídos após esse período.

Ao aceitar participar dessa pesquisa, o (a) senhor (a) contribuirá para o maior conhecimento sobre o processo de difusão desta política pública. A pesquisa também possibilitará compreender os entraves na perspectiva de melhorar a execução de políticas públicas.

Comprometo-me a apresentar os resultados da pesquisa pessoalmente em uma reunião a todos que desejarem participar. Os resultados da pesquisa serão divulgados no meio acadêmico, em congressos, reuniões técnico-científicas e revistas da área de desenvolvimento rural e políticas públicas.

Afirmo que sua participação na pesquisa não é obrigatória e a qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento sem nenhum prejuízo a você ou sua família. Decidindo por participar você receberá uma cópia deste termo, onde consta o telefone e o endereço institucional do pesquisador principal. Assim, você poderá tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisador: Juliano Ferreira de Sá – PGDR, Av. João Pessoa, 31, Porto Alegre. CEP 90040-000. Tel: (51) 997051300 / (51) 33083281. Endereço eletrônico: [juliano.fs13@gmail.com](mailto:juliano.fs13@gmail.com)

Professoras responsáveis:

Catia Grisa - PGDR, Av. João Pessoa, 31, Porto Alegre. CEP 90040-000. Tel: (51) 981775258 / (51) 33083281. Endereço eletrônico: [catiagrisa@yahoo.com.br](mailto:catiagrisa@yahoo.com.br)

Marilise Oliveira Mesquita. Rua São Manoel,963. Santa Cecília, Porto Alegre. CEP: 90620-110. tel: (51) 3308-5251 / (51) 98357349. Endereço eletrônico: [marilisemesquita@gmail.com](mailto:marilisemesquita@gmail.com).

Declaro que entendi os objetivos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Nome e Assinatura do Pesquisador de campo

Participante e local e data da pesquisa  
 \_\_\_\_\_ de Agosto de 2018

**APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA OS  
ENTREVISTADOS DO GRUPO 1**

1. Por que foi criado o SUSAF?
2. Havia muita demanda?
3. Como foi que iniciou?
4. Quais foram os principais envolvidos no debate de criação do SUSAF?
5. Houve alguma contrapartida de incentivo aos municípios?
6. Quais as principais dificuldades encontradas?
7. Por que a adesão ao SUSAF é tão baixa?

**APÊNDICE C - ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA OS  
ENTREVISTADOS DO GRUPO 2**

1. Qual a importância do SUSAF para o município?
2. Havia demanda das agroindústrias?
3. Quais foram os atores envolvidos na implementação?
4. Que dificuldades tiveram?
5. Como funciona o SIM?
6. Como foi a relação com a Secretaria da Agricultura RS?
7. Teve alguma contrapartida?
8. Que elementos internos ao município influenciam na adesão?
9. Que elementos externos ao município influenciam na adesão?

**APÊNDICE D-ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA OS  
ENTREVISTADOS DO GRUPO 3**

1. Qual a importância do SUSAF para as agroindústrias?
2. Havia necessidade por parte das agroindústrias?
3. Como é a atuação da prefeitura?
4. Como funciona o SIM?
5. Houve dificuldades? Quais?
6. Teve alguma contrapartida para as agroindústrias?



**ANEXO A - LEI N.º 13.825 DE 4 DE NOVEMBRO DE 2011**

(publicada no DOE nº 214 de 08 de novembro de 2011)

**LEI N.º 13.825 DE 4 DE NOVEMBRO DE 2011.**

**(atualizada até a Lei n.º 13.921, de 17 de janeiro de 2012)**

Dispõe sobre o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS –, e dá outras providências.

**Art. 1º** Fica instituído o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS –, dos serviços de inspeção municipais e fiscalização sanitária, que poderá ser vinculado ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI –, integrante do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA –, por meio de instância definida nos termos da regulamentação federal específica. (Vide Lei n.º 13.921/12).

**Art. 2º** O Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – trabalhará com objetivo de garantir a inocuidade, a integridade e a qualidade do produto final, orientando a edição de normas técnicas e de instruções em que a avaliação da condição sanitária estará fundamentada em parâmetros técnicos de Boas Práticas Agroindustriais e Alimentares, respeitando as especificidades locais e as diferentes escalas de produção, considerando, inclusive, os aspectos sociais, geográficos, históricos e os valores culturais agregados aos produtos.

**Art. 3º** Considera-se para os efeitos desta Lei:

I - as agroindústrias familiares de pequeno porte como sendo os estabelecimentos de propriedade ou posse de agricultores familiares, definidos pelo art. 3.º da Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, de forma individual ou coletiva, dispendo de instalações mínimas e destinada ao abate, ao processamento e à industrialização de produtos de origem animal, conforme critérios definidos em regulamento;

II - agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal como

sendo os estabelecimentos agroindustriais com pequena escala de produção dirigidos diretamente por agricultor(es) familiar(es) com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, cuja produção abranja desde o preparo da matéria-prima até o acabamento do produto, seja realizada com o trabalho predominantemente manual e que agregue aos produtos características peculiares, por processos de transformação diferenciados que lhes confirmem identidade, geralmente relacionados a aspectos geográficos e histórico-culturais locais ou regionais;

III - Serviço de Inspeção Municipal – SIM – como sendo aquele criado por legislação específica, que visa dotar o município, individualmente ou por meio de consórcio regional, de serviço público de inspeção e fiscalização industrial e sanitário de produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, como estabelecimentos de abate, processamento, manipulação, transformação, acondicionamento, armazenamento e envasamento.

**Art. 4º** O Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – terá como finalidades:

I - realizar a integração sistêmica, horizontal e descentralizada dos serviços de inspeção municipais;

II - traçar as diretrizes básicas da Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte;

III - produzir e editar recomendações e instruções, por meio de documentos técnicos específicos e socialmente adequados;

IV - realizar e estimular parcerias, com órgãos públicos e privados, com instituições de pesquisa e educacionais, de capacitação, assistência técnica e extensão;

V - fazer a interlocução e o monitoramento dos serviços de inspeção municipais do Estado do RS;

VI - conceder autorização de liberação do comércio intermunicipal, bem como descredenciar os serviços de inspeção municipais, quando deixarem de atender aos critérios definidos no SUSAF-RS;

VII - conceder autorização de uso e realizar a gestão do selo de qualidade;

VIII - organizar e manter informações cadastrais das Agroindústrias Familiares, Artesanais e de Pequeno Porte existentes no Estado do Rio Grande do Sul.

**Art. 5º** Para aderir ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – os municípios deverão contar com Serviço de Inspeção Municipal – SIM – legalmente instituído, dotado de recursos humanos e

materiais necessários ao funcionamento que atendam aos requisitos de infraestrutura administrativa, de inocuidade e de qualidade de produtos, de prevenção e combate à fraude econômica e de controle ambiental definidos em normas próprias, mediante fiscalização e aprovação pelos órgãos competentes.

§ 1º Os estabelecimentos que obtiverem a aprovação pelo Serviço de Inspeção Municipal – SIM – com adesão ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – poderão realizar comércio intermunicipal no âmbito do território do Estado do Rio Grande do Sul.

§ 2º Com o objetivo de qualificar, agilizar e facilitar os serviços de inspeção sanitária no Rio Grande do Sul, o Órgão Estadual responsável pela inspeção sanitária dos produtos de origem animal poderá celebrar convênios e firmar parcerias com os serviços de inspeção municipais que tenham adesão ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – , bem como ter atuação integrada, na forma de parcerias, às ações definidas no Conselho Gestor.

**Art. 6º** O Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – , atuará articulado com o Sistema Único de Saúde e desenvolverá parcerias com órgãos de Estado e da sociedade, no que for necessário, para preservar e promover a saúde pública.

**Art. 7º** O Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – contará com Conselho Gestor, coordenado pelo órgão competente pela inspeção e fiscalização sanitária no âmbito da Administração Estadual, de caráter consultivo, com a finalidade de elaborar diretrizes e instruções normativas necessárias às suas finalidades.

§ 1º O Conselho Gestor a que se refere o “caput” deste artigo terá participação plural da sociedade civil organizada, dos municípios, da representação de entidades de agricultores, de instituições de pesquisa, de ensino e de extensão, de órgãos públicos ligados à produção agropecuária, à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 2º O Conselho Gestor a que se refere o “caput” deste artigo poderá contar com Câmaras Técnicas compostas por profissionais de diversas áreas de conhecimento relacionadas aos objetivos do Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS.

§ 3º O Conselho Gestor a que se refere o “caput” deste artigo terá um Regimento Interno próprio contendo disposições sobre a sua coordenação, a sua estrutura e o seu modo de funcionamento.

**Art. 8º** O Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – emitirá um selo que identificará o produto, para o qual a sua obtenção, regras de uso, gestão da qualidade, entre outras providências, serão objeto de regulamento específico editado pelo Conselho Gestor.

**Art. 9º** Com a finalidade de promoção da saúde pública, o Estado do Rio Grande do Sul poderá celebrar convênios com entes da Federação e criar programas de incentivo e de apoio aos municípios para a estruturação dos serviços de inspeção municipais, bem como a promoção de ações educativas, de extensão e de pesquisa visando à qualidade dos produtos das agroindústrias cadastradas no Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS.

**Art. 10.** Com o objetivo de promover a adequação à legislação federal, o Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte – SUSAF-RS – , poderá abranger estabelecimentos familiares de pequeno porte, não dirigidos por agricultores familiares, considerados equivalentes às agroindústrias familiares de pequeno porte, na forma do regulamento.

**Art. 11.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**PALÁCIO PIRATINI**, em Porto Alegre, 4 de novembro de 2011. **Legislação compilada pelo Gabinete de Consultoria Legislativa.**