

# Produção de conhecimento: Defesa Sanitária Vegetal e Suasa

**Bruno Martins da Silva**

---

Marcos Araújo Mortoni Silva

Coletânea de Pós-Graduação  
**Políticas Públicas**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

---

**MINISTROS**

Ana Arraes (Presidente)  
Bruno Dantas (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Vital do Rêgo  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luis de Carvalho  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA-GERAL**

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADORA ACADÊMICA**

Renata Miranda Passos Camargo

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# **Produção de conhecimento: Defesa Sanitária Vegetal e Suasa**

**Bruno Martins da Silva**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientador:**

Prof. Msc. Marcos Araújo Mortoni Silva.

**Banca examinadora:**

Msc. Tiago Chaves Oliveira

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MARTINS DA SILVA, Bruno. “**Produção de conhecimento: Defesa Sanitária Vegetal e Suasa**” Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 87 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Bruno Martins da Silva

TÍTULO: “Produção de conhecimento: Defesa Sanitária Vegetal e Suasa”.

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Nome: Bruno Martins da Silva

E-mail: brunoms.agro@gmail.com

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Martins da Silva, Bruno

Título: Produção de conhecimento: Defesa Sanitária Vegetal e Suasa.

Bruno Martins da Silva. – Brasília: ISC/TCU, 2022.  
87 fl. (Monografia de Especialização)

1. Defesa sanitária vegetal. 2. Suasa. 3. Governança.

CDU 02  
CDD 020

# Produção de conhecimento: Defesa Sanitária Vegetal e Suasa

Bruno Martins da Silva

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Controle de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 06 de abril de 2022.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Marcos Araújo Mortoni Silva  
Orientador  
Tribunal de Contas da União

---

Prof. Tiago Chaves Oliveira  
Avaliador  
Controladoria-Geral da União

Dedico esse trabalho aos meus familiares, na pessoa da minha amada esposa Ana Júlia (e do meu filho Gustavo), dos meus pais Manuel e Egler, dos meus irmãos Thales e Raianni e do meu tio Antônio Betinelli; e aos amigos, na pessoa do eterno amigo Bruno Fernandes.

## Agradecimentos

À minha esposa (e ao meu filho), por todo amor, incentivo, compreensão e apoio durante os quase dois anos de curso.

Aos meus pais, que largaram ainda jovens seus familiares e amigos na pequena cidade de Bálsamo/SP para buscar melhores condições de vida para a nossa família.

À CGU, por proporcionar boas condições de trabalho e fomentar o desenvolvimento de seus servidores; e aos amigos que lá fiz e tenho um excelente convívio, nas pessoas de Lennon, Mateus, João Henrique, Camilo, Quirino, Leonardo e Marcela.

Ao TCU, pela oportunidade de participar da especialização em controles de políticas públicas, a qual foi conduzida pela sua equipe e seus convidados com excelência; e ao meu orientador Marcos Mortoni, por toda sabedoria e orientação transmitidas durante a jornada, as quais contribuíram significativamente para a qualificação deste projeto.

## Resumo

Este projeto de pesquisa consiste em uma produção de conhecimento sobre o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), notadamente sobre a estrutura de governança das atividades de defesa sanitária vegetal no país. Esta pesquisa objetiva sobretudo subsidiar eventuais avaliações dos órgãos de controle (a exemplo da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União), por meio da descrição da política pública, incluindo a identificação de riscos, a qual foi realizada a partir do estudo de normativos e manuais governamentais. Na análise, foram abordados temas como a relevância da produção agrícola brasileira – segurança alimentar, geração de empregos e contribuição com a balança comercial; o marco normativo da defesa sanitária vegetal e do Suasa, bem como suas definições, estruturas (atores envolvidos, competências, público-alvo, orçamento etc.); e atuações anteriores de órgãos de controle. Ademais, destacam-se a produção de um referencial normativo sobre governança e riscos, a elaboração de uma lista dos principais riscos atinentes ao Suasa e à defesa sanitária vegetal (notadamente no que concerne à governança) identificados pelo autor, e a análise preliminar de uma possível materialização dos riscos baseada em questionário aplicado a servidores(as) da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

**Palavras-chave:** Defesa agropecuária, Suasa; defesa sanitária vegetal; governança, governança pública; políticas públicas.

## Abstract

This research project consists of a production of knowledge about the Unified Agricultural Health Care System (Suasa), notably about the governance structure of plant health defense activities in the country. This research mainly aims to subsidize eventual evaluations of the control bodies, such as the Controladoria Geral da União (CGU) and the Federal Court of Accounts (TCU), through the description of public policy, including the identification of risks, which was carried out from the study of governmental regulations and manuals. In the analysis are topics such as the relevance of Brazilian agricultural production – food security, job creation and contribution to the trade balance; the regulatory framework for plant health protection and the Suasa, as well as their definitions, structures (actors involved, competencies, target audience, budget, etc.); and previous performances of control bodies. Furthermore, it includes the production of a normative reference on governance and risks, the elaboration of a list of the main risks related to Suasa and plant health defense (notably with regard to governance) identified by the author, and the preliminary analysis of a possible materialization of risks based on a questionnaire applied to civil servants of the Secretariat of Animal and Plant Health (SDA) of the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (MAPA).

**Keywords:** Unified Agricultural Health Care System, Suasa; agricultural defense; plant health defense; governance, public governance; public policy.

## Lista de quadros

Quadro 1 – Ações e Planos Orçamentários relacionadas ao Suasa e à defesa sanitária vegetal.

Quadro 2 - Matriz de identificação de riscos atinentes à governança das atividades de defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa.

Quadro 3 – detalhamento do modelo de análise de pesquisa para identificação de riscos.

## Lista de tabelas

Tabela 1 – balança comercial do agronegócio brasileiro (2017 a 2021).

Tabela 2 – Valores empenhados em 2020 e 2021.

## Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADAPEC	Agência de Defesa Agropecuária de Tocantins
ADEAL	Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária de Alagoas
AGED	Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão
AGRODEFESA	Agência Goiana de Defesa Agropecuária
AgroStat	Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro
ARP	Análise de Risco de Pragas
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEFITI	Catálogo de Exigências Fitossanitárias para o Trânsito Interestadual
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CGU	Controladoria-Geral da União
CGFC	Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional
CGPP	Coordenação-Geral de Proteção de Plantas
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CSU	Coordenação do Suasa
DOU	Diário Oficial da União
DSV	Departamento de Sanidade Vegetal
DSN	Departamento de Suportes e Normas
DIGAS	Divisão de Governança e Atendimento Setorial do Suasa
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
IAGRO	Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Estado do Mato Grosso do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INDEA	Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
PGA	Plataforma de Gestão Agropecuária
PL	Projeto de Lei

PPA	Plano Plurianual
RBGO	Referencial Básico de Governança Organizacional
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SEAGRI	Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
SFA	Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SINDIVEG	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal
SINFITO	Sistema Nacional de Certificação Fitossanitária de Origem
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
TCU	Tribunal de Contas da União
VBP	Valor Bruto da Produção

## Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>16</b>
<b>2.</b>	<b>Defesa sanitária vegetal .....</b>	<b>20</b>
<b>3.</b>	<b>Suasa e a defesa sanitária vegetal – descrição e análise .....</b>	<b>24</b>
<b>4.</b>	<b>Antecedentes de atuação de Órgãos de controle sobre o Suasa .....</b>	<b>45</b>
<b>5.</b>	<b>Referencial normativo para análise de riscos atinentes à governança da defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa .....</b>	<b>48</b>
5.1.	Governança .....	48
5.2.	Gerenciamento de Riscos .....	56
<b>6.</b>	<b>Modelo de análise da pesquisa .....</b>	<b>59</b>
<b>7.</b>	<b>Resultados e análise .....</b>	<b>67</b>
<b>8.</b>	<b>Considerações finais.....</b>	<b>75</b>
	<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>76</b>
	<b>Anexo A – Questionários aplicado à Instância Central e Superior do Suasa ....</b>	<b>82</b>

## 1. Introdução

Esta pesquisa, com caráter descritivo e de produção de conhecimento, se dá no contexto de preparação para eventual processo de auditoria (seja ela externa ou interna) sobre defesa sanitária vegetal e Suasa, de forma a subsidiar a etapa de planejamento, contribuindo, por conseguinte, para uma atuação dos órgãos de controle com maior potencial de agregar valor à política pública em questão.

A produção agrícola brasileira vem ao longo dos anos se destacando como uma das atividades mais relevantes do país, tanto no contexto interno, notadamente no que concerne à geração de empregos – segundo informações disponíveis no painel do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério da Economia<sup>1</sup>, o setor agropecuário conta com um estoque de 1.766.392 empregados formais –, quanto no contexto externo, inserindo e mantendo o Brasil no patamar dos grandes representantes no comércio internacional – fato que contribui de maneira significativa com o resultado da balança comercial (segundo estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro (Agrostat)<sup>2</sup>. As exportações do Agronegócio entre janeiro e novembro de 2021 totalizaram US\$ 110.699.523.506; segundo o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea) da Esalq/USP, em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o setor do agronegócio alcançou participação de 26,6% no PIB brasileiro em 2020<sup>3</sup>; e segundo informações publicadas no documento da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) “VISÃO 2030: O Futuro da Agricultura Brasileira – 2018”<sup>4</sup>, o Brasil passou a ser um dos mais importantes produtores e exportadores do mundo, produzindo alimento para aproximadamente 1,5 bilhão de pessoas).

Segundo informações apresentadas pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em 2019, a soma de bens e serviços gerados pelo ramo agrícola foi de R\$ 1,06 trilhão e o valor bruto da produção (VBP) agrícola alcançou R\$

---

<sup>1</sup><https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWl5NWl0ODEtYmZiYy00Mjg3LTkzNWUtY2UyYjIwMDE1YWI2IiwidCI6IjNIYzkyOTY5LTZhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=RportSectionb52b07ec3b5f3ac6c749>

<sup>2</sup> <https://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>

<sup>3</sup> <https://www.cnabrasil.org.br/boletins/pib-do-agronegocio-alcanca-participacao-de-26-6-no-pib-brasileiro-em-2020>

<sup>4</sup> <https://www.embrapa.br/documents/10180/9543845/Vis%C3%A3o+2030+-+o+futuro+da+agricultura+brasileira/2a9a0f27-0ead-991a-8cbf-af8e89d62829>

400,7 bilhões<sup>5</sup>. Em consulta ao Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra/IBGE), verificou-se que o valor da produção das lavouras temporárias e permanentes em 2019 foi de R\$ 361.000.875.000,00<sup>6</sup>.

Outro dado que evidencia a relevância do setor em que a defesa agropecuária atua é o da produção de grãos. A esse respeito, conforme dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)<sup>7</sup> a safra 2019/2020 deste segmento foi de 257.016,2 mil toneladas.

Ademais, destaca-se que em consulta ao sistema AgroStat do Mapa, verificaram-se os seguintes saldos da balança comercial do agronegócio brasileiro de 2017 a 2021:

**Tabela 1 – balança comercial do agronegócio brasileiro (2017 a 2021)**

Ano	Exportação (US\$)	Importação (US\$)	Saldo (E - I) (US\$)
2021	120.586.314.186,00	15.528.725.973,00	105.057.588.213,00
2020	100.701.953.630,00	13.054.347.989,00	87.647.605.641,00
2019	96.850.662.428,00	13.781.578.999,00	83.069.083.429,00
2018	101.168.287.537,00	14.038.295.513,00	87.129.992.024,00
2017	96.014.250.614,00	14.154.171.496,00	81.860.079.118,00

Fonte: AgroStat/Mapa, em 13/01/2022 (<https://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>)

Um dos importantes eixos no âmbito desse processo produtivo é a defesa sanitária vegetal, que é formada por um “conjunto de práticas destinadas a prevenir, controlar e/ou erradicar pragas capazes de provocar danos econômicos às lavouras e seus produtos, especialmente nas culturas que detêm importância econômica e social para o Estado”<sup>8</sup>.

A Constituição Federal de 1988, embora não trate especificamente sobre o tema “defesa sanitária vegetal”, dispôs o seguinte acerca da política agrícola nacional:

*“Artigo 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...]”.*

<sup>5</sup> <https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-doagro#:~:text=O%20valor%20bruto%20da%20produ%C3%A7%C3%A3o,250%2C8%20no%20segmento%20pecu%C3%A1rio>

<sup>6</sup> <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5457>

<sup>7</sup> [https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-dassafras/item/download/37057\\_b5150eeb5838634d1e21182102859122](https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-dassafras/item/download/37057_b5150eeb5838634d1e21182102859122)

<sup>8</sup> <https://www.to.gov.br/adapec/sanidade-vegetal/6ecj326hjttd>

Quanto às competências dos entes federativos para atuação na política agrícola, inexistem, também, tal especificidade na carta magna; a qual, no artigo 23 e em linhas gerais, delimita como competência comum desses entes: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; e fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. Ainda que de maneira menos próxima, tais competências se relacionam com a política agrícola.

Em atenção ao artigo 187 da Constituição Federal enumerado acima, sancionou-se a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, com a finalidade de dispor sobre a política agrícola nacional.

Com o decorrer do tempo, foram incluídos dispositivos nesta lei que versam sobre a defesa sanitária vegetal, a exemplo do inciso XIII do artigo 3º, que define a promoção da sanidade vegetal como um dos objetivos da política agrícola.

Ainda nesse contexto, o grande destaque dessas inclusões decorreu da Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, a qual acrescentou dispositivos referentes à “defesa agropecuária”, tendo em vista que o capítulo VII (Da Defesa Agropecuária) da lei original foi integralmente vetado à época.

Por meio desses dispositivos, estabeleceram-se os objetivos da defesa agropecuária, com destaque para o de assegurar a sanidade das populações vegetais, por meio da vigilância e defesa sanitária vegetal; e instituiu-se o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), “visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência” (Art. 28-A).

O Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, por sua vez, regulamentou os artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171 e organizou o Suasa, o qual é um sistema que desenvolve, de maneira permanente, atividades de vigilância e defesa sanitária vegetal, vigilância e defesa sanitária animal, inspeção e classificação de produtos de origem vegetal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, inspeção e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico e fiscalização dos insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias; sendo o objeto deste trabalho as atividades de defesa sanitária vegetal.

Desse modo, selecionou-se o Suasa como objeto central deste projeto de pesquisa, especialmente no que concerne a estrutura de governança de suas atividades de defesa sanitária vegetal; tendo o projeto o objetivo geral de produzir conhecimento sobre o Sistema e essa estrutura de governança, por intermédio de uma descrição estruturada, de modo a subsidiar eventuais ações de Órgãos de controle sobre o tema (a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU)).

Para consecução desse objetivo geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) compreender a defesa sanitária vegetal e o Suasa, especialmente sobre o contexto em que foi instituído, o problema público que visava tratar, seus atores, público-alvo, instrumentos, processos de governança, eventuais avaliações realizadas por Órgãos de controle interno e externo etc.;
- b) compreender os normativos e referenciais existentes sobre temas aplicáveis à governança do sistema, bem como sobre gerenciamento de riscos (notadamente no que concerne à identificação); e
- c) identificar riscos relacionados à defesa sanitária vegetal e ao Suasa.

Quanto à metodologia empregada neste trabalho, ressalta-se, inicialmente, que no livro “Metodologia científica: teoria e aplicação na educação a distância – Petrolina-PE 2019”, CARVALHO *et al.* (2019) destacam que existem diferentes tipos de pesquisas e diferentes classificações, inexistindo consenso quanto às classificações de pesquisas por parte de autores sobre metodologia científica.

Embora inexista tal consenso, entende-se que este projeto de pesquisa se enquadra na tipologia de pesquisa “descritiva”, considerando se tratar de uma produção de conhecimento acerca do Suasa, mormente sobre a sua estrutura de governança das atividades de defesa sanitária vegetal, com a análise destes a partir dos arcabouços normativos, manuais governamentais e questionários.

Para estruturar e nortear a descrição do objeto de pesquisa e alcançar os objetivos propostos neste estudo, utilizaram-se as seguintes atividades:

1. Identificação, na literatura, das principais definições dos termos “defesa sanitária vegetal”, bem como de sua importância para a agricultura brasileira;
2. Pesquisa sobre eventuais ações de controle realizadas por Órgãos de controle sobre o Suasa;

3. Descrição do Suasa: identificação do contexto de sua instituição; marco normativo; problema público que visa tratar; atores envolvidos; público-alvo; mecanismos e instrumentos; governança (papéis e responsáveis e os processos); objetivos, indicadores e metas; e aspectos orçamentários e financeiros; e
4. Aplicação de questionário e identificação de riscos das atividades de governança da defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa.

De maneira geral, os critérios utilizados como referência nas análises foram o Guia Prático de Análise Ex Ante (volume 1); o Guia Prático de Análise Ex Post (volume 2); o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal; Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020); o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014), além de outros normativos e literatura atinentes a governança e gestão de riscos.

Ademais, as informações relevantes para a realização das análises foram as relacionadas ao Suasa e à defesa sanitária vegetal, tais como principais objetivos, atividades, integrantes, atribuições, mecanismos de coordenação e articulação, planejamento, avaliação e mecanismos de indução; as relacionadas à governança pública e relações intergovernamentais, tais como principais conceitos, princípios, indicadores e eventuais *frameworks*.

Essas informações foram obtidas a partir da análise do arcabouço normativo e de referenciais e de revisões bibliográficas atinentes ao tema, bem como da realização de entrevistas e aplicação de questionários a servidores(as) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Por fim, ressalta-se que as análises foram realizadas com uma perspectiva *top-down*, tendo o enfoque no nível diretivo da governança da política, no caso concreto, realizado pelo Mapa.

## 2. Defesa sanitária vegetal

Para o Mapa, “a Defesa Sanitária Vegetal protege a agricultura brasileira bem como seus recursos naturais contra a entrada, estabelecimento e disseminação de pragas econômica e ambientalmente significativas e facilita o comércio seguro de produtos agrícolas”<sup>9</sup>.

A defesa sanitária vegetal também é definida por diversos Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária, a exemplo da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Estado do Mato Grosso do Sul (Iagro), que define como “uma ferramenta de Estado, com poder de polícia, para promover ações e medidas necessárias para prevenir a introdução, a disseminação, o controle, a supressão e a erradicação de pragas objetivando assegurar a qualidade e a sanidade dos vegetais, partes e subprodutos vegetais, bem como a idoneidade dos insumos agrícolas e dos serviços prestados na agropecuária”<sup>10</sup>. Também a Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão (AGED), define a defesa sanitária vegetal como “uma atividade que tem por objetivo salvaguardar a produção agrícola dos danos causados por pragas, doenças e plantas daninhas”<sup>11</sup>.

Outra definição do termo Defesa Sanitária Vegetal, com um enfoque estadual, é o de serviço de prevenção de pragas quarentenárias A1 e A2 e de controle de pragas não quarentenárias regulamentadas, de pragas quarentenárias A2 e de pragas oficialmente controladas pelo Estado de Mato Grosso (Mato Grosso, 2006).

Entende-se que o termo “defesa sanitária vegetal” se confunde com o de “sanidade vegetal”, como pode se observar a definição da Embrapa, que conceitua sanidade vegetal (ou fitossanidade) como “a disciplina que usa uma série de medidas para controlar e prevenir que pragas, ervas daninhas e organismos causadores de doenças se espalhem em novas áreas, especialmente através da interação humana, como o comércio internacional”<sup>12</sup>; e a definição da Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária de Alagoas (Adeal), a qual define sanidade vegetal como “um conjunto de ações tomadas para diminuir o risco de entrada e disseminação de pragas exóticas, capazes de provocar danos econômicos, especialmente nas culturas que tenham importância econômica e social para o Estado”<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal>

<sup>10</sup> <https://www.iagro.ms.gov.br/defesa-sanitaria-vegetal-4/>

<sup>11</sup> <https://www.aged.ma.gov.br/defesa-vegetal/>

<sup>12</sup> <https://www.embrapa.br/recursos-geneticos-e-biotecnologia/paginas-tematicas/sanidade-vegetal>

<sup>13</sup> <http://www.defesaagropecuaria.al.gov.br/sanidade-vegetal>

De maneira geral, nota-se que as definições de defesa sanitária vegetal se assemelham e possuem o enfoque, precipuamente, no controle de pragas e doenças.

Quanto à importância da defesa sanitária vegetal, destaca-se que o Cepea (2019, pg. 4) em sua publicação “Mensuração econômica da incidência de pragas e doenças no Brasil: uma aplicação para as culturas de soja, milho e algodão”, traz algumas consequências da incidência de pragas e doenças em lavouras. Afirma que “As pragas e doenças, de modo geral, causam redução do volume de produção, prejuízos à qualidade dos produtos e, conforme a situação, podem levar à morte as plantas e até dizimar cultivos inteiros”.

Diferentemente de perdas por eventos climáticos, onde a tendência é de normalização da produção em conjunto com a do clima, a ocorrência de pragas e doenças em lavouras pode inviabilizar regiões produtoras. O não tratamento, na cultura da soja, da *Helicoverpa* (praga) e *Ferrugem* (doença) pode gerar perda de aproximadamente 30% da produção agrícola nacional, assim como o não tratamento de lagartas, percevejos e mosca branca, que podem superar 20% de perdas (CEPEA, 2019).

Segundo informações do Mapa, a entrada no início dos anos 2000 da lagarta *Helicoverpa Armigera* causou danos de cerca de US\$ 1,7 bilhão aos cofres nacionais<sup>14</sup>.

Outro dado relevante sobre o tema é o apresentado pelo presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg), que afirma que o Brasil é o maior produtor de frutas cítricas do mundo (laranja, limão e tangerina) e que a produção está exposta a riscos sanitários que podem causar perda de até 85% em pomares (Borges, Júlio. 2021).

Borges (2020) afirma, ainda, que as perdas por doenças, pragas e ervas daninhas poderia chegar a 90% sem a utilização de defensivos agrícolas.

Tais informações, aliadas às consignadas na introdução deste trabalho, referentes aos dados da agricultura brasileira, evidenciam a relevância do tema da sanidade vegetal para o país e reforçam a oportunidade desta produção de conhecimento.

Segundo o disposto no Decreto nº 10.827, de 30 de setembro de 2021, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão

---

<sup>14</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/embrapa-impediu-a-entrada-de-mais-de-70-especies-de-pragas-agricolas-no-pais>

e das Funções de Confiança do Mapa, compete ao Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSV/SDA/Mapa) no âmbito do Ministério a gestão de atividades atinentes a esse tema.

O Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, que aprova o regulamento de Defesa Sanitária Vegetal, não traz uma definição conceitual do referido termo. Não obstante, evidencia a relevância do tema desde o século passado.

A estrutura desse decreto, disposta em capítulos, permite a compreensão das atividades e das áreas de abrangência da defesa sanitária vegetal: importação e comércio de vegetais e partes de vegetais; erradicação e combate das doenças e pragas das plantas e trânsito de vegetais e parte de vegetais; exportação de vegetais e parte de vegetais; fiscalização de inseticidas e fungicidas com aplicação na lavoura; e desinfecção de vegetais e parte de vegetais.

O Decreto 5.741/2006 (que regulamenta o Suasa), por sua vez, estabelece como uma de suas atividades a defesa sanitária vegetal, a ser desenvolvida permanentemente, e apresenta o detalhamento dessas atividades, a serem desenvolvidas respeitando as atribuições de cada instância, tais como a realização de controle de trânsito de vegetais, de políticas de prevenção, controle e erradicação de pragas, de ações de vigilância sanitária e de atividades relacionadas à quarentena vegetal (BRASIL, 2006).

Outras normas, de natureza mais operacional, foram elaboradas no contexto da defesa sanitária vegetal, a exemplo das seguintes:

- Portaria Mapa nº 65, de 30 de março de 2021, que incorpora ao ordenamento jurídico nacional dos Requisitos Fitossanitários Harmonizados por Categoria de Risco para o Ingresso de Artigos Regulamentados, aprovados pela Resolução MERCOSUL/GMC/RES. nº 10/20;
- Portaria Mapa nº 177, de 16 de junho de 2021, que estabelece procedimentos operacionais relativos à importação e exportação de vegetais, partes de vegetais, produtos de origem vegetal e outros artigos regulamentados para o Brasil;
- Instrução Normativa Mapa nº 25, de 07 de abril de 2020, alterada pela IN nº 71, de 29 de dezembro de 2020, que condiciona a autorização de importação de espécies vegetais, suas partes, produtos e subprodutos, e outros artigos regulamentados, à definição dos requisitos fitossanitários específicos

estabelecidos por meio de Análise de Risco de Pragas (ARP), de acordo com a Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais;

- Instrução Normativa Mapa nº 28, de 20 de abril de 2020, que contém ritos para importação de vegetais e outros artigos regulamentados condicionada ao requisito “quarentena”;
- Instrução Normativa Mapa nº 28, de 24 de agosto de 2016, que aprova a norma técnica para a utilização da Permissão de Trânsito de Vegetais – PTV; e
- Instrução Normativa Mapa nº 33, de 24 de agosto de 2016, que aprova a norma técnica para a utilização do Certificado Fitossanitário de Origem - CFO e do Certificado Fitossanitário de Origem Consolidado – CFOC.

Adiante, estão consignados outros detalhamentos atinentes às atividades de defesa sanitária vegetal.

### **3. Suasa e a defesa sanitária vegetal – descrição e análise**

Com a finalidade de regulamentar o artigo 187 da Constituição Federal de 1988, o Senador Nelson Carneiro (PMDB-RJ) propôs o Projeto de Lei nº 4.086/1989<sup>15</sup>; o qual foi sancionado em janeiro de 1991 (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 – “Dispõe sobre a política agrícola”).

Os artigos 27, 28 e 29, reservados ao tema “defesa agropecuária”, foram vetados integralmente pelo fato de, conforme registrado na Mensagem de Veto nº 35<sup>16</sup>, de 17 de janeiro de 1991, possuírem vício de inconstitucionalidade (contrariavam o artigo 61, inciso II, letra “e”, da Constituição Federal, que prevê que “somente ao Presidente da República pertence a iniciativa de leis que cuidem da “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”).

Transcorridos dois anos da sanção da política agrícola, o Deputado Federal Odelmo Leão apresentou o Projeto de Lei nº 4.340 de 1993<sup>17</sup>, com a proposta de acrescentar, na Lei nº 8.171/1991, dispositivos referentes à defesa agropecuária.

---

<sup>15</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=218656>

<sup>16</sup> <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8171-17-janeiro-1991-365106-veto-25883-pl.html>

<sup>17</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25657>

Entre as justificativas apresentadas em sua proposta, destaca-se, inicialmente, o entendimento do parlamentar pela existência de uma gravíssima lacuna na lei: o capítulo destinado à defesa agropecuária não tinha nenhum artigo (todos vetados); e sua descrição acerca da defesa agropecuária, transcrita a seguir:

*“A denominação defesa agropecuária consagra diversas responsabilidades fixadas em leis típicas de governo, no exercício do poder de polícia, para disciplinar, sob o ponto de vista higiênico, sanitário e tecnológico, várias atividades agrícolas nos campos da:*

*a) produção animal e vegetal (vigilância e educação sanitária, combate e prevenção de pragas e doenças, inventários nosográficos, trânsito, atestado de sanidade, métodos de diagnósticos, manejo, instalações, saneamento);*

*b) da produção de insumos (materiais de multiplicação animal e vegetal; ração, minerais e suplementos usados na nutrição animal; fertilizantes, corretivos e inoculantes; medicamentos de uso veterinário; agrotóxicos) equipamentos, implementos (trator, colheitadeiras, etc) e serviços especializados (aviação agrícola; motomecanização; análises laboratoriais; registro genealógico; provas zootécnicas; etc) usados na agropecuária;*

*c) abate de animais de açougue (bovinos, suínos, aves, etc);*

*d) beneficiamento e industrialização de produtos de origem animal (carne, leite, pescado, mel);*

*e) beneficiamento e industrialização de produtos de origem vegetal (arroz, trigo, frutas, hortícolas, etc).”*

O autor informa que o contexto em que o projeto está inserido, qual seja: de intensificação de relações entre países, com fins de gradativamente retirar as barreiras ao livre comércio, eleva as questões atinentes à defesa agropecuária a um patamar estratégico, as quais podem ser empregadas “para proteger a “saúde” individual ou coletiva, dos homens, dos animais e das plantas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS; 1993).

Destaca-se, por fim, o detalhamento dos objetivos apresentados pelo Deputado Federal para os artigos 27, 28 e 29, os quais encontram-se transcritos a seguir por sua relevância no processo de compreensão do contexto em que a defesa agropecuária e o Suasa ganharam forma no Brasil, ressaltando-se que os trechos destacados em negrito no artigo 28 guardam relação direta com os objetivos desta pesquisa:

*“Assim, para os artigos 27, 28, 29 da lei agrícola, proponho neste projeto de lei:*

*1) Art. 27 - Sejam identificados os objetivos e as atividades que compõem a defesa agropecuária;*

*2) Art. 28 - Sejam explicitadas os referenciais para a **organização sistêmica das atividades governamentais atinentes a proteção sanitária dos rebanhos animais e das populações vegetais à semelhança do Sistema Único de Saúde** na área humana. A proposta é inovadora porque recomenda promover a saúde no lugar de, exclusivamente, combater as doenças e*

*pragas que tenham dimensões nacionais com profunda mudança nos conceitos vigentes, ao procurar substituir o "privilégio às doenças" por um enfoque de atenção plena a saúde. Se os animais e as plantas estiverem protegidos (em ambientes saneados), bem nutridos e os produtores e os técnicos que os assistem conhecerem os problemas existentes no local e os meios para preveni-los, teoricamente não ocorrerão casos de agravo à saúde, inclusive as doenças e pragas. Para alcançar-se essa condição desejável, a comunidade local precisa estar organizada para poder participar efetivamente do processo. Por isso define-se o município como jurisdição do trabalho, por tratar-se do grupo social político onde estão as fazendas, os animais, os vegetais, os técnicos privados e públicos, os comerciantes, enfim todos os e es voltados para o alcance do objeto do bem comum.*

**O escritório local, unidade descentralizada do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária**, seria responsável pelos cadastros locais (fazendas, rebanhos, populações vegetais, profissionais que assistem os produtores estabelecimentos comerciais que vendem insumos, laboratórios de diagnósticos); pela manutenção de base de informações sobre as ocorrências de doenças e pragas; pela execução dos programas nacionais e estaduais de controle e erradicação de doenças; pela formulação e execução de programas de interesse municipal; a educação e vigilância sanitária; controle do trânsito e da entrada e saída de animais e plantas; etc.

**À instância intermediária** ficaria a jurisdição do espaço geográfico estadual, cabendo-lhe:

*Atuar na vigilância do trânsito interestadual num sistema integrado, a coordenação das campanhas de controle e erradicação, a manutenção dos informes nosográficos, a coordenação das ações de epidemiologia e educação sanitária, o controle de rede de diagnóstico e dos profissionais de sanidade credenciados, enfim, toda a logística e planos a serem executados na jurisdição. Ainda participariam da Comissão Nacional do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária.*

**A Instância Superior** cuidaria da vigilância de portos, aeroportos e postos de fronteira internacionais, das normas quanto as campanhas de controle e erradicação, aprovação dos métodos de diagnósticos e dos medicamentos de uso veterinário e agrônômico, manutenção do sistema de informações epidemiológicas, avaliação das ações desenvolvidas nos Estados, a representação do país nos "fóruns" Internacionais da matéria, estudos de epidemiologia e de apoio do sistema e a cooperação técnica de aprimoramento do sistema, **a Coordenação do Sistema como Unidade Central** e a manutenção do Código de Defesa.

3) Art. 29. - *Sejam orientadas as atividades de inspeção industrial e sanitária dos insumos e dos produtos de origem animal e vegetal para o emprego de procedimentos e métodos usados internacionalmente, de sorte que o nosso país consiga preparar-se para o enfrentamento das barreiras técnicas ao comércio e para garantir a equidade das ações sobre todo o universo sob inspeção. Propõem-se, ainda, a organização de um sistema brasileiro de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal e um sistema brasileiro de inspeção de produto de origem vegetal, com o objetivo de assegurar a harmonia dos serviços federais, estaduais e municipais, firmando-se, também, os vínculos desses sistemas com o Sistema Único de saúde nas gestões atinentes a saúde pública (alimentos, bebidas) e ao sistema unificado de atenção a sanidade agropecuária, no que se refere às implicações com a saúde animal e sanidade vegetal, também, a organização do sistema brasileiro de inspeção industrial e sanitárias para cada um dos insumos empregados na agropecuária." (original não destacado)*

Após uma série de trâmites, incluindo propostas de emendas, que perduraram por aproximadamente cinco anos, o PL n° 4.340/1993 foi transformado em Lei ordinária: a Lei n° 9.712, de 20 de novembro de 1998, que "altera a Lei no 8.171, de

17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária”.

O Capítulo VII “Da Defesa Agropecuária” foi sancionado com a seguinte redação alusiva ao Suasa e à defesa sanitária vegetal, objeto de análise desta pesquisa:

*“Art. 27-A. São objetivos da defesa agropecuária assegurar:*

*I – a sanidade das populações vegetais;*

*[...]*

*§ 1º Na busca do atingimento dos objetivos referidos no caput, o Poder Público desenvolverá, permanentemente, as seguintes atividades:*

*I – vigilância e defesa sanitária vegetal;*

*[...]*

*§ 2º As atividades constantes do parágrafo anterior serão organizadas de forma a garantir o cumprimento das legislações vigentes que tratem da defesa agropecuária e dos compromissos internacionais firmados pela União.*

*Art. 28-A. Visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, do qual participarão:*

*I – serviços e instituições oficiais;*

*II – produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestam assistência;*

*III – órgãos de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculadas à sanidade agropecuária;*

*IV – entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária.*

*§ 1º A área municipal será considerada unidade geográfica básica para a organização e o funcionamento dos serviços oficiais de sanidade agropecuária.*

*§ 2º A instância local do sistema unificado de atenção à sanidade agropecuária dará, na sua jurisdição, plena atenção à sanidade, com a participação da comunidade organizada, tratando especialmente das seguintes atividades:*

*I – cadastro das propriedades;*

*II – inventário das populações animais e vegetais;*

*III – controle de trânsito de animais e plantas;*

*IV – cadastro dos profissionais de sanidade atuantes;*

*V – cadastro das casas de comércio de produtos de uso agrônomo e veterinário;*

*VI – cadastro dos laboratórios de diagnósticos de doenças;*

*VII – inventário das doenças diagnosticadas;*

*VIII – execução de campanhas de controle de doenças;*

*IX – educação e vigilância sanitária;*

*X – participação em projetos de erradicação de doenças e pragas.*

*§ 3º As instâncias intermediárias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária competem as seguintes atividades:*

*I – vigilância do trânsito interestadual de plantas e animais;*

*II – coordenação das campanhas de controle e erradicação de pragas e doenças;*

*III – manutenção dos informes nosográficos;*

*IV – coordenação das ações de epidemiologia;*

*V – coordenação das ações de educação sanitária;*

VI – controle de rede de diagnóstico e dos profissionais de sanidade credenciados.

§ 4º **À instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária compete:**

I – a vigilância de portos, aeroportos e postos de fronteira internacionais;

II – **a fixação de normas referentes a campanhas de controle e erradicação de pragas e doenças;**

III – a aprovação dos métodos de diagnóstico e dos produtos de uso veterinário e agrônomo;

IV – a manutenção do sistema de informações epidemiológicas;

V – **a avaliação das ações desenvolvidas nas instâncias locais e intermediárias do sistema unificado de atenção à sanidade agropecuária;**

VI – a representação do País nos fóruns internacionais que tratam da defesa agropecuária;

VII – **a realização de estudos de epidemiologia e de apoio ao desenvolvimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;**

VIII – **a cooperação técnica às outras instâncias do Sistema Unificado;**

IX – **o aprimoramento do Sistema Unificado;**

X – **a coordenação do Sistema Unificado;**

XI – a manutenção do Código de Defesa Agropecuária.

§ 5º Integrarão o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária instituições gestoras de fundos organizados por entidades privadas para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária.

§ 6º As estratégias e políticas de promoção à sanidade e de vigilância serão ecossistêmicas e descentralizadas, por tipo de problema sanitário, visando ao alcance de áreas livres de pragas e doenças, conforme previsto em acordos e tratados internacionais subscritos pelo País. [...]” **(original não destacado)**

Aproximadamente oito anos após a inclusão do capítulo da defesa agropecuária na política agrícola nacional, o Poder Executivo, por meio do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, regulamentou os artigos componentes desse capítulo.

O Decreto 5.741/2006 instituiu o Suasa como um sistema (arranjo) com princípios e obrigações gerais coordenado pelo Poder Público em suas diversas instâncias federativas, cada qual com as respectivas competências, com a finalidade de organizar ações relacionadas à defesa agropecuária.

Em relação ao diagnóstico do problema público que o Sistema visa tratar, não foi possível encontrar o apontamento deste nos documentos de concepção da política pública enumerados acima. Conforme registrado anteriormente, as informações que constam do PL que instituiu a política agrícola nacional e do Decreto do Suasa têm por objetivo conceituar termos como “defesa agropecuária” e sua relevância no contexto nacional e internacional. O enfoque dado está atrelado aos objetivos do PL, sem explicitar de maneira estruturada o diagnóstico do problema e suas principais causas. Além disso, não foi possível identificar a existência de um modelo lógico elaborado para o Suasa.

É provável que a inexistência de um estruturado diagnóstico do problema e de suas causas, bem como do modelo lógico, se deva ao fato de tais normativos terem sido criados há muitos anos (1998 e 2006), tempo em que os processos de elaboração de políticas públicas estavam em estágio inicial de amadurecimento no Brasil (inexistia, por exemplo, um guia de análise ex ante de políticas públicas).

O Suasa prevê, como partícipes do sistema, serviços e instituições oficiais de todos os níveis federativos; os produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestam assistência; os órgãos de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculados à sanidade agropecuária; e as entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária (incisos I a IV do §1º do artigo 1º).

Observa-se, nesse contexto, o envolvimento de entes subnacionais e de outros atores na política pública, a qual demanda, para consecução dos objetivos propostos, um robusto processo de articulação, em especial entre os entes governamentais. Ou seja: articulação entre instituições e atores público e privados, especialmente na implementação das ações de defesa agropecuária.

Além desses participantes, é importante ressaltar, na seara de identificação do público-alvo dessa política pública, os consumidores dos produtos oriundos da agricultura brasileira. Sob essa ótica e dentro da perspectiva da teoria da agência (JENSEN E MECKLING, 1976), pode-se dizer que existe uma relação contratual entre produtores agrícolas (fornecedores) e consumidores (clientes), onde o poder público, por meio das atividades de vigilância e defesa sanitária vegetal, atua como mandatário dos consumidores/clientes no sentido, por exemplo, de mitigar riscos relacionado às características higiênico-sanitárias dos vegetais, configurando-se como uma estrutura de governança dessa relação.

O artigo 85 do Decreto nº 5.741/2006 reforça tal entendimento, visto que dispõe que normas complementares de defesa agropecuária serão elaboradas com base no decreto, estabelecendo responsabilidades dos produtores sobre a inserção de produtos seguros no mercado.

A combinação do § 3º do artigo 1º com o § 1º do artigo 2º do Decreto 5.741/2006 também contribui para esse entendimento, onde depreende-se que o sistema desenvolve, de forma permanente, atividades de vigilância e defesa sanitária vegetal e animal; inspeção e classificação de produtos de origem vegetal e animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico; e fiscalização dos

insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias, com o objetivo de “*garantir a proteção da saúde dos animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária, e identidade, qualidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores*”.

Retomando-se a questão articulação entre os entes governamentais, destaca-se que o Suasa prevê que as atividades serão executadas por três instâncias, quais sejam “Central e Superior”, “Intermediárias” e “Locais”, conforme consubstanciado nos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 28-A da Lei 9.712/1998.

É oportuno ressaltar que, embora a justificação do Projeto de Lei que culminou na promulgação da Lei 9.712/1998 contenha sinalizações acerca da composição dessas instâncias (a exemplo do registro que à instância intermediária ficaria a jurisdição do espaço geográfico estadual; e que à instância superior avaliaria as ações desenvolvidas nos Estados), não houve na Lei 9.712/1998 o registro dessa composição; a qual foi realizada somente no Decreto 5.741/2006, que foi a estrutura utilizada neste projeto de pesquisa<sup>18</sup>.

Os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 9º do Decreto 5.741/2006 enumeram, de maneira geral, as competências de cada uma dessas instâncias:

*“§ 1º A Instância Central e Superior responderá pelas atividades privativas do Governo Federal, de natureza política, estratégica, normativa, reguladora, coordenadora, supervisora, auditora, fiscalizadora e inspetora, incluindo atividades de natureza operacional, se assim determinar o interesse nacional ou regional.*

*§ 2º As Instâncias Intermediárias serão responsáveis pela execução das atividades de natureza estratégica, normativa, reguladora, coordenadora e operativa de interesse da União, e também as privativas dos Estados ou do Distrito Federal, em seus respectivos âmbitos de atuação e nos termos das regulamentações federal, estadual ou distrital pertinentes.*

*§ 3º As Instâncias Locais responderão pela execução de ações de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, no âmbito de sua atuação, nos termos das legislações federal, estadual, distrital ou municipal pertinentes.”*

Além disso, as Seções II, III e IV do Decreto trazem o detalhamento sobre responsabilidades e competências das instâncias instituídas no âmbito do Suasa.

---

18

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136273&filename=Dossie+-PL+4340/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136273&filename=Dossie+-PL+4340/1993).

Antes de dar continuidade à descrição do Suasa, registra-se, oportunamente, que no âmbito desta pesquisa aplicou-se questionário junto aos gestores da SDA/Mapa (Anexo A), com o objetivo de coletar informações da atual situação do sistema, mormente no que toca à governança das atividades de defesa sanitária vegetal.

Dessa forma, tanto a descrição do Suasa, como sua situação atual, caracterizada a partir das respostas ao questionário, são apresentadas ao longo os deste trabalho.

O artigo 13 define que a instância “Central e Superior” é composta e terá atividades realizadas pelo MAPA e seus órgãos colegiados (que devem ter representantes governamentais e da sociedade), bem como pelas Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA) e Laboratórios Nacionais Agropecuários. Ressalta-se que o decreto prevê, ainda, a constituição de Comitês Executivos por parte do MAPA para apoio à gestão da defesa agropecuária de responsabilidade desta instância (artigo 13).

Segundo informações prestadas pela Secretaria, atualmente não existe órgão colegiado para execução de atividades da instância central e superior relacionadas à defesa sanitária vegetal e não existe comitê executivo para apoio à gestão da defesa agropecuária (defesa sanitária vegetal) de responsabilidade da instância Central e Superior (perguntas 1 e 2 do questionário – Anexo A).

As competências e responsabilidades da instância “Central e Superior” encontram-se enumeradas nos artigos 14 a 18 do decreto, detalhadas a seguir, com destaque (marcadas em negrito por este autor) para aquelas atinentes a estrutura e atividades de governança:

*“Art. 14. À Instância Central e Superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária compete:*

*I - a vigilância agropecuária de portos, aeroportos e postos de fronteira internacionais e aduanas especiais;*

*II - a **fixação de normas referentes a campanhas de controle e de erradicação de pragas dos vegetais** e doenças dos animais;*

*III - a aprovação dos métodos de diagnóstico e dos produtos de usos veterinário e agrônomico;*

*IV - a manutenção do sistema de informações epidemiológicas;*

*V - a **regulamentação, regularização, implantação, implementação, coordenação e avaliação das atividades referentes à educação sanitária em defesa agropecuária, nas três Instâncias do Sistema Unificado;***

*VI - a **auditoria, a supervisão, a avaliação e a coordenação das ações desenvolvidas nas Instâncias intermediárias e locais;***

VII - a representação do País nos fóruns internacionais que tratam de defesa agropecuária;

VIII - a realização de estudos de epidemiologia e de apoio ao desenvolvimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;

**IX - o aprimoramento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;**

X - a cooperação técnica às outras instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;

**XI - a manutenção das normas complementares de defesa agropecuária;**  
e

XII - a execução e a operacionalização de atividades de certificação e vigilância agropecuária, em áreas de sua competência.

**Art. 15. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, é responsável por:**

**I - elaborar os regulamentos sanitários e fitossanitários para importação e exportação de animais, vegetais e suas partes, produtos e subprodutos, matérias orgânicas, organismos biológicos e outros artigos regulamentados em função do risco associado à introdução e à disseminação de pragas e doenças;**

II - organizar, conduzir, elaborar e homologar análise de risco de pragas e doenças para importação e exportação de produtos e matérias-primas;

III - promover o credenciamento de centros colaboradores;

IV - participar no desenvolvimento de padrões internacionais relacionados ao requerimento sanitário e fitossanitário, e à análise de risco para pragas e doenças;

V - gerenciar, compilar e sistematizar informações de risco associado às pragas e doenças; e

VI - promover atividades de capacitação nos temas relacionados ao risco associado às pragas e doenças.

**Art. 16. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, estabelecerá as normas operacionais, contemplando o detalhamento das atividades do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, no âmbito de sua competência.**

Art. 17. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fornecerão as informações solicitadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.

Art. 18. Para operacionalização e controle do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, deverá:

**I - organizar e definir as relações entre as autoridades do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;**

**II - estabelecer os objetivos e metas a alcançar;**

**III - definir funções, responsabilidades e deveres do pessoal;**

IV - estabelecer procedimentos de amostragem, métodos e técnicas de controle, interpretação dos resultados e decisões decorrentes;

V - desenvolver os programas de acompanhamento dos controles oficiais e da vigilância agropecuária;

VI - apoiar assistência mútua quando os controles oficiais exigirem a intervenção de mais de uma das Instâncias Intermediárias;

VII - cooperar com outros serviços ou departamentos que possam ter responsabilidades neste âmbito;

VIII - verificar a conformidade dos métodos de amostragem, dos métodos de análise e dos testes de detecção; e

IX - desenvolver ou promover outras atividades e gerar informações necessárias para o funcionamento eficaz dos controles oficiais.”

Como se observa, tal instância exerce atividades de governança (avaliação, direcionamento e monitoramento) no contexto do Suasa.

As instâncias “Intermediárias”, por sua vez, são compostas e terão suas atividades realizadas, em cada unidade da Federação, pelo órgão com mandato ou com atribuição para execução de atividades relativas à defesa agropecuária. Cita-se, como exemplo, a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Seagri/DF), a Agência Goiana de Defesa Agropecuária (Agrodefesa) e o Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso (INDEA/MT)<sup>19</sup>.

Compete a tais instâncias (artigo 20 do decreto): vigilância agropecuária do trânsito interestadual de vegetais e animais; coordenação e execução de programas e campanhas de controle e erradicação de pragas dos vegetais e doenças dos animais; manutenção dos informes nosográficos; coordenação e execução das ações de epidemiologia; coordenação e execução dos programas, dos projetos e das atividades de educação sanitária em sua área de atuação; e controle da rede de diagnóstico e dos profissionais de sanidade credenciados.

Por fim, as instâncias “Locais” são compostas e terão suas atividades realizadas por unidade local de atenção à sanidade agropecuária, a qual estará vinculada à Instância Intermediária e poderá abranger uma ou mais unidades geográficas básicas, Municípios, incluindo microrregião, território, associação de Municípios, consórcio de Municípios ou outras formas associativas de Municípios (artigo 23 do decreto).

Conforme disposto no artigo 24 do decreto, as instâncias locais tratarão das seguintes atividades: cadastro das propriedades; inventário das populações animais e vegetais; controle de trânsito de animais e vegetais; cadastro dos profissionais atuantes em sanidade; execução dos programas, projetos e atividades de educação sanitária em defesa agropecuária, na sua área de atuação; cadastro das casas de comércio de produtos de usos agrônomo e veterinário; cadastro dos laboratórios de diagnósticos de doenças; inventário das doenças e pragas diagnosticadas; execução de campanhas de controle de doenças e pragas; educação e vigilância sanitária; participação em projetos de erradicação de doenças e pragas; e atuação em programas de erradicação de doenças e pragas.

---

<sup>19</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/relacao-dos-orgaos-estaduais-e-distrital-que-compoem-o-suasa/relacao-dos-orgaos-estaduais-e-distrital-que-compoem-o-suasa>.

Sobre essas instâncias locais, em resposta ao questionário (pergunta 12 – Anexo A), foi informado que, normalmente, em sanidade vegetal não utilizam o termo “instância local”, por interagirem apenas com Agências estaduais.

O Decreto nº 5.741/2006 prevê, quanto ao planejamento, que o Ministério institucionalizará Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, estratégicos e executivos, articulados entre as três instâncias do sistema (artigo 121), o qual deverá ser elaborado a cada cinco anos, servindo de referência para os PPA do Governo Federal e dos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Esse plano será organizado e executado em função de riscos identificados e relacionados, por exemplo, aos vegetais, e conterá metas, responsabilidades das instâncias, recursos necessários (incluindo contrapartidas financeiras) e fontes de financiamento.

O excerto a seguir, extraído do artigo 122 do Decreto, evidencia o caráter estratégico do PPA Suasa:

*“§ 1º O Plano Plurianual de Atenção à Sanidade Agropecuária deve conter informações gerais sobre:*

*I - objetivos estratégicos do plano e a forma como estes se refletem na atribuição de prioridades e de recursos;*

*II - categoria ou classificação de riscos das atividades;*

*III - designação das autoridades competentes e respectivas funções, nos diversos níveis de atuação, e os recursos de que dispõem;*

*IV - organização e gestão dos controles oficiais, incluindo controles oficiais nos diferentes estabelecimentos;*

*V - sistemas de controle aplicados e coordenação entre as autoridades competentes, responsáveis pelos controles oficiais;*

*VI - eventual delegação de tarefas;*

*[...]*

*X - organização e funcionamento de planos de contingência e de emergência, em caso de doenças e pragas de impacto, e de outros riscos;*

*XI - organização da cooperação e da assistência mútua;*

*XII - mecanismos de articulação institucional; e*

*XIII - órgãos colegiados e de cooperação e assistência, a exemplo da extensão rural.”*

Conforme os achados de auditoria da CGU consignados em item específico desta pesquisa, bem como a resposta da SDA/Mapa ao questionário (pergunta 11 – Anexo A), o PPA Suasa ainda não foi institucionalizado.

Por fim, quanto à defesa sanitária vegetal, que é um dos processos das instâncias do Suasa, o Decreto nº 5.741/2006 dispôs, em seu artigo 38, que o Sistema “manterá serviço de promoção da sanidade vegetal, prevenção, controle e erradicação de pragas que possam causar danos à produtividade vegetal, à economia e à

*sanidade agropecuária*”. Ademais, enumera as atividades a serem desenvolvidas, respeitando as atribuições de cada instância; a exemplo da realização de controle de trânsito de vegetais, de políticas de prevenção, controle e erradicação de pragas, de ações de vigilância sanitária e de atividades relacionadas à quarentena vegetal.

Nesse contexto, e resgatando as competências da instância central e superior consignadas anteriormente, registram-se as seguintes informações prestadas pela SDA/Mapa em resposta às perguntas do questionário (Anexo A):

I. Em relação aos principais regulamentos fitossanitários elaborados pela instância central e superior (inciso I do artigo 15), destacam-se:

- Análise de Risco de Pragas – ARP, utilizado para o estabelecimento de requisitos fitossanitários para a importação de produtos vegetais, por produto, origem e via de ingresso para as pragas consideradas como quarentenárias para o Brasil, conforme Instrução Normativa Mapa nº 25, de 07/04/2020, alterada pela IN nº 71, de 29/12/2020; sendo os requisitos publicados no Diário Oficial da União (DOU) e sistematizados por meio da Lista de Produtos Vegetais com Importação Autorizada – PVIA (<http://mapas.agricultura.gov.br/ddiv/arp/oracle/pvti2.asp>);
- a Instrução Normativa nº 45, de 22/08/2018, que descreve os procedimentos para a elaboração, atualização e divulgação das listas de Pragas Quarentenárias Ausentes, Presentes e Não Quarentenárias Regulamentadas;
- a Instrução Normativa SDA nº 39, de 01/10/2018, que contém a lista de Pragas Quarentenárias Ausentes (e é atualizada periodicamente por meio de normativos específicos), disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/importacao>;
- a Instrução Normativa Mapa nº 28, de 20/04/2020, que contém ritos para importação de vegetais e outros artigos regulamentados condicionada ao requisito “quarentena”; e
- a Portaria Mapa nº 177, de 16/06/2021, que estabelece procedimentos operacionais relativos à importação e exportação de vegetais, partes de vegetais, produtos de origem vegetal e outros artigos regulamentados para o Brasil.

II. Quanto às principais normas operacionais atinentes à defesa sanitária vegetal estabelecidas pelo Mapa contemplando o detalhamento das atividades do Suasa (artigo 16 e 116), disponibilizou os seguintes links:

- Para informações relativas às ações de Sanidade Vegetal de uma forma geral: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal>;
- Pragas presentes (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/campanha-e-programas>); e
- Pragas ausentes (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/planos-de-contingencia-pragas-ausentes>).

III. Sobre a atuação baseada em riscos, o gestor informou que inexistem normativos no DSV/SDA/Mapa que tratem da atuação em defesa sanitária vegetal baseada em riscos; mas que, por princípio, as ações de sanidade vegetal são baseadas em análise de risco (sem, no entanto, apresentar os instrumentos/normativos relacionados);

IV. Acerca da organização e definição das relações entre as autoridades de defesa sanitária vegetal do Suasa, prevista no inciso I do artigo 18, não houve resposta conclusiva;

V. Quanto aos objetivos, indicadores e metas a serem alcançadas pela defesa sanitária vegetal (inciso II do artigo 18), foi informado que:

- o Ministério utilizou a metodologia *Objectives Key Results* (OKR) para elaboração dos objetivos e das metas;
- não houve estabelecimento para as demais instâncias (mas que se pretende fazer); e
- tais objetivos, indicadores e metas não são divulgados.

VI. Não houve resposta sobre a definição de funções, responsabilidades e deveres do pessoal (inciso II do artigo 18) e sobre o desenvolvimento de alguma espécie mecanismo de mobilização, articulação e organização da comunidade local, na formulação, implementação e avaliação das políticas fitossanitárias (artigo 32), o que faz inferir que não foram implementadas medidas;

VII. Sobre avaliação periódica da estrutura (capacidade operacional) das instâncias intermediárias e locais de defesa sanitária vegetal, inexistem rotina formal para tanto (destaca-se que tal fato se relaciona aos achados de auditoria da CGU, consignados em capítulo anterior desta pesquisa); e

VIII. Quanto à cientificação ao Mapa por autoridades de suas decisões (artigo 53), o Mapa é notificado via SFA, quando há problemas recorrentes em que seja necessária a intervenção federal. As informações ficam registradas nos sistemas próprios de cada Órgão Estadual de Defesa Sanitária Vegetal.

Ressalta-se que, questionada sobre o artigo 38, a Secretaria informou que existe serviço de promoção da sanidade vegetal, prevenção, controle e erradicação de pragas, sendo tais atividades de competência do DSV/SDA/Mapa, distribuídas nas Coordenações-Gerais de Proteção de Plantas (CGPP/DSV) e de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional (CGFC/DSV), conforme Decreto Nº 10.827, de 30/09/2021, que aprova a atual estrutura regimental do Mapa.

Sobre a vigilância do trânsito agropecuário, salienta-se a sua divisão no decreto em internacional e interestadual; sendo a internacional de responsabilidade privativa do Mapa. Assim, é oportuno ressaltar aqui a que trata do trânsito interestadual, por envolver as três instâncias e por exigir um papel articulador e estratégico por parte do Mapa (se alinhando ao objeto aqui estudado), na condição de instância “Central e Superior”, como: classificar riscos com fins de orientar a fiscalização do trânsito interestadual; definir rotas de trânsito e pontos específicos de ingresso e egresso de vegetais que possam atuar como vetor ou veículo de disseminação ou dispersão de determinada praga ou doença; definição de controles sanitários agropecuários oficiais; e definição e divulgação de lista de produtos agropecuários de risco associado a pragas e doenças, e que exigem controles e notificação prévia de trânsito entre Instâncias de origem e de destino.

Ainda no contexto da defesa sanitária vegetal, destaca-se que o Mapa também desempenha esse papel articulador e coordenador no âmbito dos cadastros, registros, credenciamento de prestadores de serviço e habilitação de profissionais e reconhecimentos.

Sobre essas estratégias, destaca-se que o Ministério informou, em atenção ao questionário (Anexo A), que em consonância com o artigo 46 do Decreto 5.741/2006, houve a classificação/categorização de risco para orientar a fiscalização do trânsito interestadual, e os critérios e procedimentos relativos ao tema encontram-se atualmente regulamentados pelas Instruções Normativas Mapa nº 28 e 33 de 24/08/2016, ressaltando que tais instruções estão sendo revisadas com vistas à instituição do Sistema Nacional de Certificação Fitossanitária de Origem – Sinfito.

Ademais, informou que, em atenção ao artigo 51 do referido decreto, definiu e divulgou a lista de produtos agropecuários de risco associado a pragas e doenças que exigem controles e notificação prévia de trânsito entre instância de origem e de destino, sendo as informações disponíveis no Catálogo de Exigências Fitossanitárias para o Trânsito Interestadual – CEFITI (<https://www.gov.br/agricultura/pt->

[br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/controle-de-transito-de-vegetais](https://www.gov.br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/controle-de-transito-de-vegetais)).

Em linha com tais previsões normativas, além das informações prestadas, buscou-se no *site* do Ministério, na seção que trata da sanidade vegetal, mais informações que demonstram as atividades desempenhadas pelo Mapa em defesa sanitária vegetal. Tais informações encontram-se transcritas a seguir:

- **Exigências fitossanitárias:** “[...] são normas e medidas estabelecidas pelo Ministério da Agricultura e regulamentações internacionais, que protegem a cadeia produtiva e evitam a contaminação e disseminação de pestes e doenças no território nacional. Contribuem para preservação da saúde humana e dos rebanhos”<sup>20</sup>;
- **Controle de Pragas Presentes:** “O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento elabora as diretrizes de ação governamental para a sanidade vegetal, incluindo a prevenção, controle e erradicação de pragas quarentenárias presentes e pragas não quarentenárias regulamentadas, bem como de outras espécies que demandam algum tipo de intervenção oficial, em razão de surtos ou elevada importância econômica”<sup>21</sup>;
  - Registra-se que nesta seção é possível identificar diversos programas com tais finalidades, a exemplo do Programa Nacional de Controle da Ferrugem Asiática da Soja – PNCFS e Programa Nacional de Controle do Bicudo do Algodoeiro – PNCB, que tratam de “pragas de interesse econômico”; do Programa de Supressão e Erradicação da Mosca da Carambola e do Programa Nacional de Prevenção e Controle do Cancro Europeu das Pomáceas, que tratam de “pragas quarentenárias presentes”; e a “Prevenção e controle das pragas Banana Streak Vírus - BSV e Cucumber mosaic vírus – CMV, que trata de praga quarentenária não regulamentada.
- **Prevenção e Vigilância de Pragas Ausentes:** “Ações de vigilância visam a detecção o mais rápido possível de novas introduções de pragas vegetais, antes que tenham a chance de causar danos significativos. Para isso, as Superintendências Federais de Agricultura e os Órgãos Estaduais de Defesa Sanitária Vegetal realizam levantamentos de pragas de alto risco por meio de monitoramento, especialmente nas regiões onde há produção dos hospedeiros principais das pragas. As ações de prevenção e vigilância são aplicadas às pragas ausentes diante de suspeita de seu ingresso no País, sejam elas quarentenárias ou potencialmente quarentenárias”<sup>22</sup>;

---

<sup>20</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/exigencias-fitossanitarias>

<sup>21</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/campanha-e-programas>

<sup>22</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/planos-de-contingencia-pragas-ausentes>

- Registra-se que nesta seção consta a Portaria nº 131, de 27 de junho de 2019, que institui o Programa Nacional de Prevenção e Vigilância de Pragas Quarentenárias Ausentes - PNPV-PQA, com o objetivo de “evitar o ingresso de pragas quarentenárias ausentes - PQA no território nacional, manter um sistema de vigilância para detecção e identificação destas pragas em áreas de risco e aplicar medidas de mitigação de risco nos casos de suspeita da sua ocorrência no País”;
- **Análise de Riscos de Praga:** “é o processo de avaliação biológica ou outra evidência científica e econômica para determinar se um organismo é uma praga, se ela deve ser regulamentada, e a intensidade de quaisquer medidas fitossanitárias a serem adotadas contra ela (FAO, 1995; revisada CIPV, 1997; NIMF Nº 2, 2007)”<sup>23</sup>;
- **Declaração de Emergência Fitossanitária:** “[...] o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento poderá declarar estado de emergência fitossanitária quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de praga agrícola já existente”; e
- **Controle de trânsito de vegetais:** contém a base legal e instrumentos do controle de trânsito vegetal<sup>24</sup>.

Acerca dos recursos e do financiamento do Suasa, o Decreto prevê que o Ministério, na condição de órgão “Central e Superior”, pode repassar e suspender o repasse de recursos às demais instâncias do Suasa.

Para consecução dos objetivos previstos na política pública, o Mapa dispõe, no que concerne aos recursos orçamentários, do Programa Orçamentário “Defesa Agropecuária”, representado pelo código “2202”.

Destaca-se que, no âmbito desse Programa, existem recursos direcionados a temas diversos de defesa agropecuária, tais como “saúde animal” e “insumos pecuários”, os quais não guardam relação com esta pesquisa; e que os recursos relacionados ao objeto desta pesquisa encontram-se distribuídos em algumas Ações e Planos Orçamentários.

O quadro a seguir contém a relação, segundo o autor, das Ações e Planos Orçamentários de 2020 a 2022 que se relacionam com maior intensidade com o Suasa e a defesa sanitária vegetal:

---

<sup>23</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/saude-animal-e-vegetal/saude-vegetal/analise-de-riscos-de-pragas>

<sup>24</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/saude-animal-e-vegetal/saude-vegetal/controle-de-transito-de-vegetais>

### Quadro 1 – Ações e Planos Orçamentários relacionadas ao Suasa e à defesa sanitária vegetal

Ação	Plano Orçamentário
214W - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária	0000 - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - Despesas Diversas
	0008 - Erradicação da Praga Bactrocera Carambolae
	000E - Controle e Monitoramento da Vassoura-de-Bruxa - VB e de Outras Doenças e Pragas nos Cacaueiros
	000E - Controle fitossanitário da Vassoura-de-Bruxa e outras Doenças e Pragas do cultivo do Cacau e monitoramento da Monilíase para mitigar os efeitos e danos no cacauero
	000P - Gerenciamento das ações de defesa vegetal e de insumos agrícolas
	RO08 - Erradicação da Praga Bactrocera Carambolae - Regra de Ouro
	RO0E - Controle e Monitoramento da Vassoura-de-Bruxa - VB e de Outras Doenças e Pragas nos Cacaueiros - Regra de Ouro
214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário	0001 - Funcionamento do VIGIAGRO
	0002 - Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária (ProDefesa) visando modernizar e fortalecer a Vigilância Agropecuária Internacional
	RO02 - Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária (ProDefesa) visando modernizar e fortalecer a Vigilância Agropecuária Internacional - Regra de Ouro
214Y - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA	0000 - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA - Despesas Diversas
	0001 - Serviços Defesa do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa
	0002 - Práticas Regulatórias do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa
	0004 - Conhecimento e Inovação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa
	0007 - Monitoramento e Avaliação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa
	0008 - Promoção e governança da Defesa Agropecuária (SUASA)
	000A - Apoio a integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)

	RO07 - Monitoramento e Avaliação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa - Regra de Ouro
	RO08 - Promoção e governança da Defesa Agropecuária (SUASA) - Regra de Ouro
	RO0A - Apoio a integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) - Regra de Ouro

Fonte: elaboração própria, a partir de informações extraídas do Siop em 15/09/2021.

A tabela a seguir contém a soma dos valores empenhados em 2020 e 2021 no âmbito das três ações:

**Tabela 2 – Valores empenhados em 2020 e 2021**

Ação	Valor Empenhado
214Y - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA	R\$ 91.185.532,81
214W - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária	R\$ 278.589.110,83
214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário	R\$ 11.279.416
<b>Total</b>	<b>R\$ 381.054.060</b>

Fonte: Siop, em 13/01/2022.

Registra-se, ainda, que também em consulta ao Siop verificou-se que a dotação atual para 2022 totaliza R\$ 8.058.164,00 para as três ações, sendo R\$ 566.666,00 para a “214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA”, R\$ 7.049.777,00 para a “214W - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária” e R\$ 441.721,00 para a “214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário”.

Por fim, transcrevem-se a seguir as informações orçamentárias extraídas do Siop (cadastro de ações), as quais contribuem para a compreensão do Suasa:

**“Ação: 214Y** - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA.

**Descrição:** Implementação de um conjunto de medidas que contribuirão para o fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, contemplando: a ampliação da capacidade técnica e operacional da Instância Central e Superior do SUASA, bem como dos Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária,

*contemplando a disponibilização de recursos para apoiar a estruturação de seus escritórios centrais, regionais e locais nas 27 Unidades da Federação; a integração das bases de dados dos sistemas de gestão das instâncias do SUASA, com informações de interesse para defesa agropecuária; a gestão da avaliação da qualidade dos serviços de defesa agropecuária prestados, usando ferramentas tecnológicas, de inteligência e análises de risco; [...] a melhoria da capacidade técnica e analítica de todas as instâncias e sistemas do SUASA, com a implantação de programa de capacitação de profissionais para a execução das atividades em defesa agropecuária nos diferentes níveis de governo, bem como dos partícipes da iniciativa privada; a melhoria da gestão do estoque regulatório e dos processos de produção normativa da defesa agropecuária no âmbito federal; [...] a implementação e operacionalização de rede nacional de colaboradores técnico-científica em defesa agropecuária, visando fortalecer o suporte às ações de defesa agropecuária; desenvolvimento de critérios de alinhamento e harmonização dos componentes da avaliação de risco, gerenciamento de risco e comunicação de risco, em conjunto com instituições com expertise no assunto, e realizados com base em metodologias reconhecidas internacionalmente; o desenvolvimento do Parque Tecnológico em defesa agropecuária na área do Lanagro-MG, institucionalizando e operacionalizando um modelo de colaboração e integração de entidades interessadas em Rede Nacional de Entidades Colaboradoras; a melhoria da eficiência dos serviços e da gestão da Defesa Agropecuária; e o apoio às atividades de suporte prioritário as Ações finalísticas.*

**Beneficiários:** produtores rurais e consumidores de alimentos da agropecuária.

**Detalhamento da implementação:** a ação será implementada conforme detalhado nos Planos Operacionais, através da atuação direta do MAPA ou em articulação com estados, Distrito Federal e municípios, com outras instituições públicas e organizações atuantes na defesa agropecuária, bem como a iniciativa privada. Ocorrerão transferências financeiras voluntárias para os órgãos de defesa agropecuária dos estados e do Distrito Federal, de forma a contribuir com a melhoria das estruturas de fiscalização e inspeção, execução de ações educativas, qualificação de pessoal e promoção comunicação em defesa agropecuária em todo país. Este tipo de transferências também poderá ocorrer, de Estados, para outras instituições, observados os critérios e normas, a fim viabilizar apoios demandados para atividades específicas no âmbito da defesa agropecuária. Será possível a contratação de consultorias. Os diferentes entes afetos à defesa agropecuária serão articulados e mobilizados, para maior participação nas atividades com impactos positivos entre os beneficiários do Sistema. Algumas tecnologias de informação em uso serão atualizadas e novas implementadas, processos de trabalho revistos e aperfeiçoados, para tornarem a

*atuação do Sistema mais eficaz, eficiente e efetiva. Redes de colaboradores serão institucionalizadas e operacionalizadas, de forma a contribuir com as análises, produções técnicas e prestação de serviços. Melhorias na gestão, em processos de trabalho, na avaliação e no monitoramento do Sistema serão promovidas de forma continuada e progressiva.*

**Caracterização do PO “0001 Serviços Defesa do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa”:** *Ações para modernização e desburocratização de serviços da defesa agropecuária; melhoria da eficiência dos serviços da defesa agropecuária; aplicação de metodologias e ferramentas para organização, sistematização, mapeamento, análise, automação e operacionalização de processos; aquisição de software de apoio à gestão por processos (BPMS); aquisição e manutenção de licenças de uso de aplicativos voltados à gestão por processos; capacitação e treinamento; contratação de consultorias e pessoal especializado.*

**Caracterização do PO “0002 Práticas Regulatórias do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa”:** *Ações para implementação do Manual de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA; desenvolvimento e manutenção do Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (SISMAN); modernização e disponibilização de fonte de consulta atualizada dos atos normativos da SDA em vigor (Sistema de Consulta à Legislação – SISLEGIS); ações voltadas ao estabelecimento de instâncias e de procedimentos para elaboração, revisão, consolidação, implementação e revogação de atos normativos; levantamento, gestão e revisão do estoque regulatório da SDA; capacitação e treinamento; contratação de consultorias e pessoal especializado; realização de reuniões técnicas, eventos e seminários.*

**Caracterização do PO “0004 Conhecimento e Inovação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa”:** *Desenvolvimento de estudos para modernização institucional da Defesa Agropecuária Federal; elaboração do Manual de Trilha de Aprendizagem da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA; aquisição e desenvolvimento de software de suporte ao Modelo de Trilha de Aprendizagem da SDA; desenvolvimento de competências críticas dos agentes da Defesa Agropecuária; elaboração do Manual do Sistema de Inteligência em Defesa Agropecuária; realização de programas de capacitação; aquisição e adoção de um sistema de Business Intelligence (BI); realização de estudos para o estabelecimento de um Parque Tecnológico em Defesa Agropecuária; automação dos processos-chave do Sistema de Inteligência em Defesa Agropecuária; desenvolvimento um programa de financiamento de pesquisas estratégicas em Defesa Agropecuária contratação de consultorias; realização de reuniões técnicas, seminários e eventos.*

**Caracterização do PO 0007 “Monitoramento e Avaliação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa”:** Desenvolvimento e contratação de estudos; aquisição de softwares de apoio à gestão; contratação de consultorias especializadas; elaboração de modelo conceitual de gestão; implementação e validação de processos de apoio à gestão da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA; automatização de processos de apoio à gestão da SDA; desenvolvimento de métodos de apoio à implementação de gestão estratégica, de projetos e de processos; realização de reuniões, seminários e eventos; realização de capacitações e treinamentos. Seus objetivos são: customizar e implementar instrumentos de monitoramento e avaliação do Programa ProDefesa; e elaborar modelos e instrumentos de gestão, incluindo automação de processos.

**Caracterização do PO “0008 Promoção e governança da Defesa Agropecuária (SUASA)”:** Estruturação das unidades central e descentralizadas do Sistema; sensibilização, avaliação e apoio às ações que contribuam com o processo de adesão dos estados, municípios e consórcios aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de produtos e insumos agropecuários, com vistas a ampliar e consolidar sua estruturação no âmbito nacional; melhorias de instrumentos tecnológicos utilizados na gestão do Sistema; formulação de propostas de atualização do marco legal do SUASA, corrigindo imperfeições de atos normativos vigentes, adequando-os à realidade e necessidades de seus integrantes; qualificação dos recursos humanos que participam do Sistema; apoio técnico à gestão do Sistema; desenvolvimento de modelos e execução de auditoria, supervisão e outras formas de avaliação e monitoramento do Sistema; participação em reuniões, congressos, encontros, seminários e similares; execução de atividades educativas e de promoção da defesa agropecuária; atuação junto a instituições governamentais e não-governamentais e outras entidades que contribuam para o cumprimento da finalidade da ação. Sua finalidade é coordenar, supervisionar, auditar e apoiar o funcionamento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e seus subsistemas, com impactos positivos na saúde animal, sanidade vegetal e segurança dos produtos e insumos agropecuários.

**Caracterização do PO 000A “Apoio a integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)”:** Apoio às melhorias estruturais e manutenção das unidades oficiais, do MAPA, que integram as instâncias do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA, bem como às unidades dos Sistemas Brasileiro de Inspeção de produtos e insumos agropecuários nos estados e Distrito Federal; à adequação, ao desenvolvimento e à implantação de sistemas informatizados; a realização de capacitações e atividades educativas em defesa agropecuária; à vigilância de pragas e doenças vegetais e animais; às ações de fiscalização e inspeção de produtos e insumos agropecuários nos estados e Distrito

*Federal; ao diagnóstico laboratorial; ao aperfeiçoamento das ações de Governança no âmbito da defesa agropecuária; às análises e gestão de riscos de ocorrências de pragas e doenças vegetais e animais. Sua finalidade é ampliar e aperfeiçoar as ações do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA com foco no apoio às instâncias intermediárias e locais, visando a modernização de suas estruturas, ampliação de sua atuação e melhoria dos serviços prestados no âmbito da Defesa Agropecuária, em articulação com a iniciativa privada; e apoio as atividades de suporte prioritário as Ações finalísticas.*

#### **4. Antecedentes de atuação de Órgãos de controle sobre o Suasa**

No que concerne à atuação do controle interno sobre o Suasa (notadamente no que tange direta ou indiretamente à defesa sanitária vegetal), registra-se que a CGU, Órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, realizou, no exercício de 2017, avaliação sobre o Suasa, sendo os resultados consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 201700920<sup>25</sup>.

Dentre os achados de auditoria, destacam-se os seguintes:

- Inexistência de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, previstos no Decreto nº 5.741/2006;
- Fragilidades na metodologia utilizada para definição do percentual de recursos a serem distribuídos entre as instâncias do Suasa, bem como descumprimento dos percentuais estabelecidos;
- Baixa contribuição da Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA (ferramenta informatizada que tem como objetivo integrar dados fornecidos pelas três instâncias governamentais do Suasa, produtores rurais e outros operadores do agronegócio) com o planejamento dos convênios voltados ao Suasa; e
- Fragilidades na avaliação e no monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do Suasa (não há um diagnóstico das estruturas dos órgãos de defesa estaduais pelo Mapa, Instância Central e Superior do Suasa).

---

<sup>25</sup> <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/858994>

Naquele contexto, recomendou-se, entre outras: priorizar a institucionalização dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária (com a finalidade de cumprir o previsto no Decreto nº 5.741/2006 e qualificar o planejamento das ações realizadas no âmbito do sistema, uma vez que é por meio desse instrumento que serão definidas as metas, as responsabilidades respectivas de cada Instância, os recursos necessários, inclusive contrapartidas financeiras, e fontes de financiamento (Artigo §1º, inciso III do Artigo 121 do Decreto); aprimorar a metodologia utilizada para definição do percentual de recursos a ser distribuído por UF, procedendo a formalização e transparência de todo o processo de aplicação desta metodologia, de modo que se evidencie a coerência na distribuição de recursos destinados ao Suasa; e implementar mecanismo de avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa agropecuária e de monitoramento das melhorias decorrentes dos convênios do Suasa, incluindo, se possível, indicadores de desempenho, de modo a contribuir para um diagnóstico central do Mapa sobre as necessidades de fortalecimento das demais instâncias do Sistema.

Ressalta-se que, em consulta ao sistema de monitoramento de recomendações da CGU (sistema e-Aud), realizada em 08 de janeiro de 2022, verificou-se que as recomendações acima enumeradas permanecem em monitoramento, ou seja, ainda carecem da implementação e informação das providências suficientes para saneamento das questões evidenciadas.

Quanto ao PPA do Suasa, é oportuno registrar que gestores da SDA/Mapa corroboraram, em resposta ao questionário aplicado (vide Anexo A), a sua inexistência.

Em relação à atuação do TCU, responsável por exercer o controle externo (artigo 71 da CF/1988), observou-se, em consulta ao seu *site* utilizando o parâmetro “Suasa”, a existência de dois Acórdãos emitidos nos últimos cinco anos: 687/2019 – Plenário e 2302/2019 – Plenário.

O Acórdão 687/2019<sup>26</sup> trata de um levantamento realizado na área do agronegócio familiar, vinculado à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/Mapa), não tendo relação direta com a Defesa Agropecuária, sendo a ocorrência “Suasa” decorrente de uma citação do Ministério no contexto do trabalho.

---

<sup>26</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522suasa%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>

O Acórdão 2302/2019<sup>27</sup>, por sua vez, trata de auditoria operacional, com o objetivo de “avaliar a fiscalização e inspeção agropecuária federal realizada pelo Mapa, bem como os processos administrativos decorrentes das infrações autuadas na execução dessas atividades, verificando a eficácia e identificando oportunidades de melhoria”.

Não obstante o Suasa ser componente do escopo da avaliação desse Acórdão, a gestão do então DSV/Mapa, responsável pelas atividades de fiscalização atinentes à sanidade vegetal relacionada a este projeto de pesquisa, não fez parte dos trabalhos do Tribunal.

Por fim, destaca-se que, em consulta ao documento do TCU “Fiscalizações Agricultura e Organização Agrária (2007-2020)<sup>28</sup>, identificou-se um trabalho relacionado com o objeto desta pesquisa, qual seja o de “Levantamento de escopo amplo no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)”, que teve por objetivo “conhecer os macroprocessos nas áreas de atuação no Mapa, com o fim de identificar suas formas de operacionalização, os atores envolvidos no processo e os recursos orçamentários destinados à execução da Política Agrícola”, resultando na emissão do Acórdão 1.681/2011 – TCU Plenário.

A despeito do tempo transcorrido desde a realização do trabalho, cabe salientar que o Tribunal identificou, à época: “fragilidades no planejamento das atividades relacionadas à defesa animal e vegetal, tanto na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), que faz a normatização, quanto nas Superintendências Federais de Agricultura (SFA) visitadas; existência de conflitos de competência e de objetivos institucionais quando do tratamento de questões sanitárias; defasagem na legislação que regula a defesa sanitária vegetal e a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal; deficiência dos sistemas informatizados que respaldam a vigilância sanitária em portos, aeroportos e postos de fronteira; e abrangência geográfica restrita das fiscalizações realizadas na fronteira seca do Brasil” (TCU, 2020).

---

<sup>27</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522suasa%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0/%2520>

<sup>28</sup>

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F74BB41380174F9F9FBEA3F96>

## 5. Referencial normativo para análise de riscos atinentes à governança da defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa.

### 5.1. Governança

Antes de iniciar este referencial, é oportuno consignar que se trata de um referencial normativo, ou seja, lastreado em legislações, manuais, referenciais etc. estabelecidos no âmbito governamental, com viés prescritivo e formal. Isso se justifica pelo fato do objeto desta pesquisa ser uma política pública, e tendo em vista que o objetivo geral da pesquisa é o de subsidiar os Órgãos de controle interno e/ou externo em eventuais ações de controle sobre o tema.

Isto posto, destaca-se inicialmente a polissemia do termo “governança”. Durante a pesquisa, observaram-se diversas definições, construídas em contextos e por autores e instituições diferentes.

Cita-se, como exemplo dessa ampla gama conceitual, enquadramentos da governança em diferentes “arenas”, tais como a governança sociedade-estado, governança corporativa, governança pública etc.

Nesta pesquisa, utilizaram-se as definições de governança e governança pública dispostas nos normativos e manuais governamentais como principal balizador para descrever a estrutura de governança das atividades de defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa e identificar os riscos atrelados. Essa escolha se deve ao objeto de análise ser uma política pública, bem como ao fato de um dos objetivos do trabalho ser o de contribuir para eventual ação de controle de Órgãos de controle (CGU e TCU) sobre o tema.

Etimologicamente, a origem da palavra “governança” é grega, do verbo *kubernân* (que significa “pilotar” ou “conduzir”), e deu origem ao termo em latim *gubernare*, com a mesma conotação (KJÆR 2004 *apud* Silva Joana Braconi 2010).

O Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa MICHAELIS<sup>29</sup> define governança como “*ato ou processo de governar; governo, governação*”.

Nesse sentido de pilotar/governar, salienta-se, no contexto da governança pública, o tamanho e a complexidade das organizações públicas brasileiras, bem

---

<sup>29</sup> <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=XxPe>

como as distintas “propriedades” dos contribuintes (principal) que os gestores públicos (agentes) têm de administrar.

Salienta-se, ainda, que esse processo está exposto, entre outros, ao risco de captura dos interesses dos principais pelos agentes, decorrente de uma espécie de conflito de interesses, onde esses agentes concentram-se no alcance de seus interesses em detrimento dos interesses públicos.

No Brasil, a governança ganhou relevância em 1995, quando se fundou o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), “organização sem fins lucrativos que tem o objetivo de gerar e disseminar o conhecimento das melhores práticas em governança corporativa, aplicáveis não somente às empresas privadas com fins lucrativos, mas também a outros tipos de organizações, como terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais” (BRASIL, 2020).

Conforme disposto no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (RBGO 2020), as principais normas relacionadas ao tema “governança corporativa” são: a Lei do Mercado de Valores Mobiliários (Lei 6.385/1976); a Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/1976); o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990); a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013); e a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016).

À luz do que ocorreu no setor privado, ressaltando-se as particularidades, houve a necessidade de estabelecer alguns regramentos para essa relação principal-agente no setor público, de modo a identificar, por exemplo, os responsáveis pelos atos, as consequências para eventuais desvios, a necessidade de prestar contas etc.

Retomando-se à conceituação do termo “governança pública”, e considerando o papel relevante do TCU nessa temática, transcreve-se o conceito sintetizado pelo TCU a partir de diversas fontes (BRASIL, 2013 e BRASIL, 2014): “*governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*”.

O Tribunal definiu, ainda, que “governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” (BRASIL, 2014).

Em 2016, por meio da Instrução Normativa Conjunta (MPOG/CGU) nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança

no âmbito do Poder Executivo federal, o governo federal estabeleceu que a governança é uma *“combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos”*; e replicou a definição de “governança pública” feita pelo TCU, denominando-a de “governança no setor público”.

Tal normativo trouxe, ainda, princípios da boa governança, os quais devem ser aplicados de forma integrada, tais como liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*.

Posteriormente, editou-se o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; por meio do qual praticamente se replicou o conceito de governança pública estabelecidos pelo TCU e pela IN MPOG/CGU nº 01/2016: *“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”* (BRASIL, 2017).

Assim como a IN, esse decreto enumerou princípios semelhantes de governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade; e transparência. Ademais, estabeleceu as seguintes diretrizes e os mecanismos de governança pública:

*“Art. 4º São diretrizes da governança pública:*

*I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;*

*II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;*

*III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;*

*IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;*

*V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;*

*VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;*

*VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;*

*VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;*

*IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;*

*X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e*

*XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.*

*Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:*

*I - liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:*

- a) integridade;*
- b) competência;*
- c) responsabilidade; e*
- d) motivação;*

*II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e*

*III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.”*

Não obstante a existência desses dois normativos, o governo federal entendeu, ainda, ser necessária a criação de um manual para dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203/2017: o Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018).

Além dessas normas, salienta-se o Guia prático de análise *ex post*, que consignou que aprimorar a coordenação da execução de uma política pública, por meio da criação de condições capazes de gerar e entregar resultados, de forma a

melhor atender ao interesse público, equivale a melhorar a governança (BRASIL, 2018).

Outro referencial de relevância nesse contexto é o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014). Segundo o TCU (2014), o referencial “se propõe a orientar as ações de controle externo e de controle interno com vistas a contribuir para a formação de um ambiente mais seguro e favorável para que as políticas públicas apresentem resultados efetivamente transformadores, à altura das expectativas da sociedade”.

Dentre os capítulos desse referencial, salienta-se o que contém o modelo de avaliação de governança em políticas públicas, o qual foi seccionado nos seguintes componentes do modelo: institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle e *accountability*. Tais componentes encontram-se detalhados em síntese a seguir, e assim como os outros normativos neste capítulo consignados, foram utilizados na etapa de identificação de riscos desta pesquisa.

Segundo o manual, a institucionalização de uma política pública diz respeito a aspectos da política pública que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados, tais como capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos. Cita o enumerado pela CIPFA (2004), que “uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos”.

Quanto ao componente “planos e objetivos”, o Tribunal ressalta que deve haver uma formulação para definição da intervenção e a elaboração de planos que assegurem a operacionalização das ações, elaborados a partir de diretrizes, objetivos e metas, para orientação da política. No contexto de uma política pública, é relevante definir as atividades e os recursos necessários para sua execução, com encadeamento lógico ante aos resultados almejados pela política pública (BRASIL *apud* Cassiolato e Guerresi 2010).

Em relação à “participação”, o manual consigna que a participação social agrega em qualidade e quantidade de informações, e contribui para o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva.

Como boa prática desse componente, sugere a previsão da participação social nos processos decisórios, bem como disponibilizar espaço que facilite interlocuções entre partes interessadas (BRASIL *apud* CALMON, 2013).

Sobre o componente “capacidade organizacional e recursos”, o Tribunal aduz a relevância de os atores terem estruturas e processos que assegurem a execução (inclusive eficiente), a supervisão, monitoramento de resultados e retroalimentação, com a finalidade de aperfeiçoar a formulação e implementação da política pública. Estruturas no sentido de disponibilidade de recursos (orçamentários e financeiros, materiais, equipamentos, pessoas etc.). Ademais, o manual o relaciona com questões atinentes à governança corporativa (organizacional), ressaltando a aplicabilidade neste componente de componentes e práticas de liderança e estratégia.

No que diz respeito ao componente “coordenação e coerência”, o manual registra que o trabalho em conjunto de organizações contribui para melhoria e atuação colaborativa para consecução das metas estabelecidas; e que no processo de governança, a coordenação e a coerência são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Para BRASIL *apud* PETERS (2013), “uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo”.

Ainda sobre esse componente, o Tribunal enumera que, segundo o *Government Accountability Office* (GAO), “as organizações colaboradoras devem trabalhar em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado”.

Ademais, destaca-se que para o Tribunal (2014) “uma política pública deve primar pela comunicação em todos os seus aspectos. A existência e o incentivo a interações coordenadas entre os atores e o intercâmbio de informações entre atores governamentais e da sociedade são aspectos importantes a serem observados”.

Quanto ao componente “monitoramento e avaliação”, salienta-se que, segundo BRASIL (*apud* SECCHI, 2010), “a implantação e o desempenho da política devem ser examinados com o intuito de adquirir conhecimentos sobre a situação da política e sobre o problema que a originou”.

Para o Tribunal (2014), deve-se realizar constantemente o monitoramento do andamento da política pública e a avaliação de seus resultados, visando a consecução dos objetivos planejados e o aperfeiçoamento do desempenho governamental. Para tanto, é salutar implementar rotinas e procedimentos para acompanhamento de ações, aferição de resultados, utilizando-os para promover melhorias na política pública.

O manual descreve o “monitoramento” como sendo “um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são

relevantes para a efetiva implementação da política”; ressaltando que a partir dessas informações é possível avaliar a aplicação de recursos, alcance de metas, incluindo a identificação de eventuais causas de insucesso.

Como boa prática enumerada no manual, destaca-se a de definição de escopo, propósito e demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política (BRASIL *apud* NAO, 2001); bem como a de “identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política (BRASIL *apud* COMISSÃO EUROPÉIA, 2009).

Em relação ao componente “gestão de riscos e controles internos”, o Tribunal destaca a relevância de identificar e tratar (de maneira efetiva e tempestiva) os principais riscos de implementação da política pública. Destaca, como boa prática, identificar e documentar riscos durante a formulação da política pública (BRASIL *apud* NAO, 2001; ANAO, 2006), bem como definir responsáveis para mitigação de riscos (BRASIL *apud* ANAO, 2016).

O último componente do referencial para avaliação de políticas públicas do TCU é o de “*accountability*”.

Segundo o Tribunal (2014), “*accountability* envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas”, sendo essencial no processo de detecção e correção de erros. Para o TCU, tais aspectos devem ser preponderados, de modo a permitir a análise e avaliação do comportamento e desempenho dos atores da política pública.

Como boa prática do componente, salienta-se a definição formal de mecanismos e instrumentos para sua promoção entre os atores participantes, incluindo os padrões mínimos aceitáveis para transparência, comunicação e prestação de contas (BRASIL *apud* NAO, 2001; DPMP, 2010; UKDPC, 2012).

Por fim, destaca-se o Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020) do TCU, elaborado com a finalidade de orientar e sistematizar a avaliação de políticas públicas no país.

Esse referencial contém sete “blocos de controle” vinculados a uma ou mais fases dos ciclos de políticas públicas, contendo boas práticas, questões e subquestões de auditoria, matriz de planejamento, lista contendo itens de verificação e potenciais critérios de auditoria.

Entre os blocos enumerados, realça-se o bloco “IV. Estruturação da governança e gestão”. Segundo o referencial, a estruturação da governança e gestão

está vinculada à fase de implementação e *“refere-se à definição dos arranjos institucionais e à elaboração da estratégia de implementação da política pública. Envolve a definição dos sistemas de governança, de monitoramento e avaliação e dos processos e operações necessários ao funcionamento da política pública. Envolve ainda a elaboração de plano de implementação da política, que contempla a definição dos meios necessários para efetivação das ações propostas com vistas ao atingimento das metas e alcance dos objetivos da política pública”* (BRASIL, 2020).

O referencial apresenta as seguintes boas práticas de estruturação da governança e gestão de políticas públicas:

- a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, *accountability*, incluindo, para cada uma delas, a definição de: processos de trabalho; arranjos institucionais, papéis e responsabilidades; bem como de instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas; e
- a elaboração de plano de implementação da política, contemplando aspectos como gestão de escopo, dados, tempo, recursos, contratações, custos, qualidade, riscos, controles internos, partes interessadas, comunicação e integração.

Ademais, o referencial enumera critérios gerais de auditoria sobre governança de políticas públicas, destacando-se, por exemplo, que devem ser definidas as competências das principais partes envolvidas, a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo, bem como os responsáveis pela coordenação e articulação das ações atinentes à política pública (BRASIL 2020).

Ainda nesse contexto, esse referencial traz do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU citado anteriormente (BRASIL, 2014a) que *“um modelo de avaliação de governança de políticas públicas deve orientar acerca: da institucionalização de políticas públicas; da elaboração de planos e objetivos; da participação; da garantia de capacidade organizacional e recursos; da coordenação e coerência das ações; do monitoramento e avaliação; da gestão de riscos e controle interno; e da *accountability*.”*; e enumera outros normativos que contribuem para o direcionamento da implementação e da

avaliação de estruturas de governança pública (a exemplo do Decreto 9.203/2017, citado anteriormente).

Por fim, ainda sobre governança, o Referencial de Controles de Políticas Públicas traz informações sobre controle aplicado às políticas públicas, questões e subquestões de auditoria, chegando até o detalhamento de itens de verificação.

Dentre as verificações sugeridas no referencial em comento, destacam-se as seguintes:

- Se a atuação governamental conjunta é formalmente definida em norma;
- Se os papéis e responsabilidades das partes interessadas estão claramente definidos;
- Se as diretrizes e os objetivos políticos da atuação governamental estão definidos;
- Se os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (como acordos, convênios, contratos e parcerias) estão formal e adequadamente institucionalizados;
- Se há compartilhamento de recursos (financeiros, humanos, material, sistemas, infraestrutura etc.) entre os atores envolvidos;
- Se há canais de comunicação voltados para a atuação conjunta;
- Se há política de gestão de riscos e controles internos aprovada pelas instâncias responsáveis pela coordenação da política pública; e
- Se a estrutura de monitoramento e avaliação da política está formalmente definida em norma.

## 5.2. Gerenciamento de Riscos

A Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, define o termo risco como a “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos”, medido em termos de impacto e probabilidade (BRASIL, 2016).

Para o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2017), risco é a possibilidade de que eventos venham a ocorrer e afetem o alcance da estratégia e dos objetivos de negócio.

O TCU (2018), por sua vez, o define como “o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos” e “a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos”.

Considerando que o objeto desta pesquisa tem como um de seus principais atores o Mapa, é interessante aduzir a definição de risco trazida pela Portaria nº 70, de 3 de março de 2020, que institui a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos - PGRCI do Ministério: “desvio em relação aos objetivos esperados, podendo ser positivo, negativo ou ambos, e podendo abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças”. A referida portaria traz, ainda, a definição de risco à integridade, como “risco de fraude, atos de corrupção ou desvio de conduta profissional considerada ética pelo ordenamento jurídico” (BRASIL, 2020).

Nota-se que as definições de risco acima enumeradas se assemelham, com destaque para a menção, em todas, do termo “objetivos”. Desse modo, é oportuno consignar a seguinte definição trazida pelo TCU no “Glossário de Termos do Controle Externo” de 2017 sobre “objetivos-chaves”: “os resultados finalísticos pretendidos de uma organização, que se traduzem na geração, preservação e entrega de valor público em benefício do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (TCU, 2017; SERRA, 2008)”.

Sobre o gerenciamento de riscos, destaca-se a definição da IN Conjunta nº 1/2016, que considera como “o processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” (BRASIL, 2016).

O glossário do TCU citado anteriormente, ao consignar a conceituação trazida pela ABNT (2009) do processo de gestão de riscos, qual seja a de “aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica de riscos”, registra que se trata de sinônimo de termo gerenciamento de riscos (TCU, 2017).

Em relação aos objetivos da gestão de riscos, transcrevem-se a seguir os registrados no artigo 15 da IN Conjunta nº 1/2016:

*I - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso;*  
*II - aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e*

*III - agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.” (BRASIL, 2016).*

A IN prevê, ainda, componentes da estrutura de gestão de riscos, tais como o ambiente interno, a fixação de objetivos, a identificação de eventos, a avaliação de risco, a resposta a riscos etc.

Desses componentes, detalha-se o de **identificação dos eventos de risco**, considerando que um dos objetivos deste trabalho de pesquisa é o de identificar os riscos associados à governança da defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa.

A identificação de riscos, segundo a IN (BRASIL, 2016), é o “processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos, que envolve a identificação de suas fontes, causas e consequências potenciais, podendo envolver dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e de especialistas, e as necessidades das partes interessadas”.

O glossário do TCU replica essa definição, ponderando que a primeira parte é oriunda da ABNT 2009, e a segunda do TCU 2017:

*“processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos; envolve a identificação das fontes de risco, os eventos, suas causas e suas consequências potenciais (ABNT, 2009), pode envolver análise de dados históricos, **análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e de especialistas**, e as necessidades das partes interessadas (TCU, 2017)”.  
(original não negrito)*

Segundo a ISO 31.000, a finalidade da identificação de riscos é “encontrar, reconhecer e descrever riscos que possam ajudar ou impedir que uma organização alcance seus objetivos” (ABNT, 2018).

Em relação às metodologias para a realização dessa etapa, O Guia Prático de Análise *Ex Ante* enumera algumas técnicas, a exemplo do “Brainstorming”, da realização de entrevistas, da análise de listas de verificação de riscos etc.

Por meio do Roteiro de metodologia de auditoria com foco em riscos e processos de 2014, o TCU sugere, à luz do modelo de avaliação de controles internos denominado COSO ERM (*Enterprise Risk Management*), que se deve iniciar a identificação e avaliação dos riscos após a compreensão dos objetivos do objeto de auditoria, seus macroprocessos e atividades (TCU, 2014).

Ainda segundo o Tribunal, a identificação e avaliação dos riscos deve ser realizada internamente e de forma exploratória, individualmente em um primeiro momento, para posterior discussão e consolidação em uma matriz única. Em seguida, sugere-se a realização de uma rodada de discussão com os operadores do processo, com a finalidade de aperfeiçoar o inventário do risco (TCU, 2014).

Ainda no contexto da identificação de riscos, a sua realização em múltiplos níveis é útil e eficiente, podendo-se adotar, em um primeiro momento, uma abordagem do tipo “*top-down*”, iniciando-se pelos riscos mais gerais, como ponto de partida, para posteriormente identificar os riscos mais específicos; e pode se basear, entre outros, em dados históricos e opiniões de pessoas informadas e especialistas (TCU, 2018).

Por fim, salienta-se que um instrumento utilizado no contexto da identificação de riscos é a matriz de avaliação de riscos, que segundo o TCU, consiste em um papel de trabalho que permite estruturar e sistematizar a identificação de riscos, a análise de riscos e a avaliação de riscos, incluindo a avaliação de controles internos e outras respostas a riscos, podendo incluir as decisões sobre o tratamento de riscos (TCU, 2017).

## **6. Modelo de análise da pesquisa**

Seguindo as diretrizes do Roteiro de metodologia de auditoria com foco em riscos e processos de 2014, que se deve iniciar a identificação e avaliação dos riscos após a compreensão dos objetivos do objeto de auditoria, seus macroprocessos e atividades (TCU, 2014), e à luz dos objetivos propostos para esta pesquisa, nos capítulos anteriores produziram-se informações acerca da produção agrícola brasileira – destacando-se sua contribuição para segurança alimentar, geração de empregos e contribuição para a balança comercial, bem como informações sobre a defesa sanitária vegetal e o Suasa, notadamente sobre as definições, seus objetivos, o marco normativo (incluindo o contexto em que se deu a criação do Sistema), a forma de organização (instâncias e respectivas competências), o público-alvo, a estrutura orçamentária estabelecida para suportar as ações e as ações de controles realizadas pela CGU e pelo TCU sobre o Suasa.

Essas informações permitiram a compreensão do objeto de pesquisa, configurando-se como primeira etapa e produto da análise de riscos.

A segunda etapa de análise de riscos consistiu na elaboração do capítulo 5, contendo o referencial normativo sobre governança e gerenciamento de riscos. Nesse capítulo, buscou-se reunir os principais critérios e boas práticas de governança, bem como conceitos e diretrizes sobre riscos e seu gerenciamento (notadamente sobre a etapa de identificação dos riscos).

Posteriormente, elaborou-se um questionário (Anexo A), o qual foi aplicado aos servidores(as) da SDA/Mapa, para apoio na identificação e evidenciação dos riscos no contexto desta pesquisa.

A elaboração das perguntas, estruturadas a partir dos componentes extraídos do modelo do TCU para avaliação da governança em políticas públicas, foi baseada em critérios e boas práticas de governança (conforme referencial normativo do capítulo anterior).

Ou seja, buscou-se, a partir desse modelo de análise, identificar e evidenciar riscos relacionados à *accountability*, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, gestão de riscos e controles internos, participação, monitoramento e avaliação e planos e objetivos da defesa sanitária no âmbito do Suasa.

O quadro a seguir contém o detalhamento desse modelo de análise:

**Quadro 3 – detalhamento do modelo de análise de pesquisa para identificação de riscos.**

Componente	Principais critérios e boas práticas	Pergunta do questionário
<b>Accountability</b>	<p><b>RCPP:</b> A institucionalização de estrutura de monitoramento e avaliação e <i>accountability</i> é considerada uma boa prática.</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; [...] III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações".</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da prestação de contas e responsabilidade e transparência; diretriz "XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da</p>	Os objetivos, indicadores e metas são divulgados?

	<p>organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação."</p> <p><b>RAGPP:</b> componente <b>planos e objetivos</b> (um dos itens de verificação deve ser a prestação de contas sobre o desempenho e forma de controle); <b>monitoramento e avaliação</b> (segundo ANAO (2006), a comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas é uma boa prática); e <b>accountability</b> (segundo ANAO (2006), divulgar sistematicamente os resultados da política é uma boa prática; e os responsáveis pela política pública devem assegurar a transparência e a comunicação sistemática de contas).</p>	
<p><b>Capacidade organizacional e recursos</b></p>	<p><b>RCPP:</b> Em políticas públicas, um sistema de governança requer a definição objetiva, em documento público, de papéis e responsabilidades, bem como de estruturas decisórias e consultivas e seus processos de trabalho. "Isso deve incluir um processo, acordado com o executivo, para responsabilizá-lo pelo alcance de objetivos e metas acordados, bem como pela implementação da estratégia" (CIPFA, 2004). [...]</p> <p>A institucionalização de estrutura de gestão operacional e <i>accountability</i> é considerada uma boa prática.</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da capacidade de resposta e da melhoria regulatória; diretriz "VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade".</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "VIII – a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política; e IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela</p>	<p>Quais foram as principais normas operacionais atinentes à defesa sanitária vegetal estabelecidas pelo Mapa, contemplando o detalhamento das atividades do Suasa (artigo 16 e 116 do Decreto 5.741/2006)?</p> <p>O DSV/Mapa possui rotina formal para avaliação periódica da estrutura (capacidade operacional) das instâncias "intermediárias" e "locais" de defesa sanitária vegetal?</p>

	<p>legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente".</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>planos e objetivos</b> (são consideradas boas práticas formular políticas baseado em evidências (OCDE, 2013; UK CABINET OFFICE, 1999) e buscar consistência lógica na intervenção realizada (ALBERNAZ, 2013); <b>capacidade organizacional e recursos</b> (dispor de uma estrutura de pessoal em quantidade e qualidade é uma boa prática (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013)); e <b>monitoramento e avaliação</b> (segundo o GAO (2012), a identificação de recursos necessários para o esforço cooperativo é uma boa prática).</p>	
<p><b>Coordenação e coerência</b></p>	<p><b>RCP:</b> Em políticas públicas, um sistema de governança requer a definição objetiva, em documento público, de papéis e responsabilidades, bem como de estruturas decisórias e consultivas e seus processos de trabalho. "Isso deve incluir um processo, acordado com o executivo, para responsabilizá-lo pelo alcance de objetivos e metas acordados, bem como pela implementação da estratégia" (CIPFA, 2004). [...]</p> <p>A institucionalização de estrutura de coordenação e coerência e gestão operacional é considerada uma boa prática.</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; II – a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, garantindo a coerência e a sinergia da ação estatal nas dimensões econômica, social e ambiental e incentivando a participação social no processo decisório das políticas públicas; III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e</p>	<p>Existem órgão(s) colegiado(s) para execução de atividades da instância central e superior relacionadas à defesa sanitária vegetal (Artigo 13 do Decreto 5.741/2006)?</p> <p>Houve a instituição de Comitê(s) Executivo(s) para apoio à gestão da defesa sanitária vegetal de responsabilidade da instância Central e Superior (§4º do artigo 13 do Decreto 5.741/2006)?</p> <p>Existe um serviço de promoção da sanidade vegetal, prevenção, controle e erradicação de pragas (artigo 38 do Decreto 5.741/2006)?</p>

	<p>obrigações".</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da capacidade de resposta; diretriz "IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais".</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>institucionalização</b> (considera-se boa prática formalizar a instituição dos processos decisórios (CALMON, 2013); <b>capacidade organizacional e recursos</b> (são boas práticas definir papéis e distribuir responsabilidades entre conselhos, a alta administração e a gestão operacional (BRASIL, 2012) e definir claramente procedimentos e regulamentos atinentes à gestão da estrutura interna de governança (BRASIL, 2013)); <b>coordenação e coerência</b> (segundo BRASIL 2014 <i>et. Al.</i>, o alinhamento das intervenções empreendidas é uma boa prática, de modo a se reforçarem mutuamente. Para BRASIL 2013 e GAO 2005, é uma boa prática estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento de estratégias); e monitoramento e avaliação (para ANAO (2006), consiste em boa prática a regular comunicação do progresso da política aos interessados; e <b>accountability</b> (para PETERS (2012), supervisão e controle suficientes para adoção de medidas corretivas e sanções em eventuais irregularidades é considerada boa prática).</p>	<p>O Mapa organizou e definiu as relações entre as autoridades de defesa sanitária vegetal do Suasa (inciso I do artigo 18 do Decreto 5.741/2006)?</p> <p>Como funciona a cientificação ao Mapa por autoridades de suas decisões (periodicidade, instrumento etc.) (artigo nº 53 do Decreto 5.741/2006)?</p>
<p><b>Gestão de riscos e controles internos.</b></p>	<p><b>RCP:</b> A institucionalização de estrutura de gestão operacional, de riscos e controles internos é considerada uma boa prática.</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípios da capacidade de resposta, da melhoria regulatória e da transparência; diretriz "VIII - manter processo</p>	<p>Além da Portaria MAPA nº 70, de 3 de março de 2020 (que institui a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos do MAPA), existe(m) outro(s)</p>

decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; e XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação".

**PLS 488/2017:** devem ser definidos "VIII – a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política; e IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;"

**RAGPP:** componentes **planos e objetivos** (são consideradas boas práticas formular políticas baseado em evidências (OCDE, 2013; UK CABINET OFFICE, 1999) e buscar consistência lógica na intervenção realizada (ALBERNAZ, 2013)); **capacidade operacional e recursos** (dispor de uma estrutura de pessoal em quantidade e qualidade é uma boa prática (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013)); **coordenação e coerência** (segundo BRASIL 2014 *et. Al.*, o alinhamento das intervenções empreendidas é uma boa prática, de modo a se reforçarem mutuamente. Para BRASIL 2013 e GAO 2005, é uma boa prática estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento de estratégias); e **gestão de riscos e controles internos** (são consideradas boas práticas identificar e

instrumento(s) instituído(s) no DSV/SDA que tratem da atuação em defesa sanitária vegetal baseada em riscos (manuais, por exemplo)?

Quais foram os principais regulamentos

fitossanitários para importação e exportação de vegetais e suas partes, produtos e subprodutos, matérias orgânicas, organismos biológicos e outros artigos regulamentados em função do risco associado à introdução e à disseminação de pragas e doenças" elaborados pela instância central e superior do Suasa (Inciso I do artigo 15 do Decreto 5.741/2006)?

Houve a definição e divulgação da lista de produtos agropecuários de risco associado a pragas e doenças, e que exigem controles e notificação prévia de trânsito entre Instâncias de origem e de destino (art 51 do Decreto 5.741/2006)?

Houve a classificação ou categorização de risco para orientar a fiscalização do trânsito interestadual (artigo

	documentar riscos (NAO 2001; ANAO 2006), assim como definir seus principais responsáveis por mitigá-los (ANAO 2006)).	nº 46 do Decreto 5.741/2006)?
<b>Monitoramento e avaliação</b>	<p><b>RCP</b>: A institucionalização de estrutura de monitoramento e avaliação e <i>accountability</i> é considerada uma boa prática.</p> <p><b>PLS 488/2017</b>: devem ser definidos "I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; [...] III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações; [...] VII – os marcos de verificação, indicadores-chave e metas para os principais objetivos que permitam a medição do progresso e facilitem a identificação de interdependências e obstáculos".</p> <p><b>Decreto 9203/2017</b>: princípio da prestação de contas e responsabilidade; diretriz "III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas"; e "XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação."</p> <p><b>RAGPP</b>: componentes <b>planos e objetivos</b> (segundo PETERS (2012), é uma boa prática definir precisamente os objetivos, de modo a permitir uma clara delimitação do campo de atuação da política); <b>monitoramento e avaliação</b> (segundo a COMISSÃO EUROPEIA (2009), são boas práticas identificar indicadores-chave para os principais objetivos da política e os principais responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações. É boa prática, segundo o GAO (2005), desenvolver mecanismos de monitoramento, avaliação e reporte de resultados); e <b>accountability</b> (os responsáveis pela política</p>	<p>O Mapa estabeleceu objetivos, indicadores e metas a serem alcançadas para defesa sanitária vegetal (inciso II do artigo 18 do Decreto 5.741/2006)?</p> <p>Qual(is) foi(ram) o(s) instrumento(s) utilizado(s) para o estabelecimento e monitoramento desses objetivos, indicadores e metas?</p> <p>Esses objetivos, indicadores e metas foram estabelecidos para as instâncias intermediárias e locais?</p>

	<p>pública devem assegurar a transparência e a comunicação sistemática de contas. Para (NAO, 2001; DPMP, 2010), prestar contas de maneira clara, periódica e formal sobre as operações e resultados é uma boa prática).</p>	
<b>Participação</b>	<p><b>Decreto 9203/2017:</b> diretriz "XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação."</p> <p><b>RAGPP:</b> componente <b>participação</b> (segundo CALMON (2013), prever participação social nos processos decisórios e instituir espaço que facilite interlocução entre partes interessadas são consideradas boas práticas. Na mesma linha, BRASIL (2013) registra que é uma boa prática estabelecer um modelo de participação social para definição de prioridades).</p>	<p>Os órgãos colegiados eventualmente instituídos contam com representantes dos governos e da sociedade civil (§1º do artigo 13 do Decreto 5.741/2006)?</p> <p>O Mapa, como instância central e superior, desenvolveu alguma espécie mecanismos de mobilização, articulação e organização da comunidade local, na formulação, implementação e avaliação das políticas fitossanitárias (artigo 32 do Decreto 5.741/2006)?</p>
<b>Planos e objetivos</b>	<p><b>RAPP:</b> A elaboração de plano contemplando [...] recursos é considerada uma boa prática.</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>planos e objetivos</b> (é boa prática definir resultados com uma visão de longo prazo (UK CABINET OFFICE, 1999; NAO, 2001); bem como buscar consistência lógica na intervenção realizada (ALBERNAZ, 2013); e <b>capacidade organizacional e recursos</b> (para Brasil 2012 <i>et al.</i>, é boa prática identificar e prover os recursos necessários para o desenvolvimento da política pública).</p>	<p>O PPA Suasa foi instituído (artigo 121 do Decreto 5.741/2006)?</p>

Fonte: do autor.

Por fim, considerando as particularidades desta pesquisa, notadamente no que concerne ao número de participantes (trabalho individual), bem como a finalidade desta, qual seja de produzir conhecimento a ser eventualmente considerado por Órgãos de controle em seus planejamentos de auditoria, registra-se que os riscos identificados não foram discutidos interna ou externamente, pois exigiria maior prazo para realização da pesquisa (advindo da necessidade de envolvimento de mais pessoas na execução).

Importa salientar que a abordagem utilizada foi a *top-down*, oportunizando um detalhamento dos riscos levantados em momento posterior – em um eventual planejamento de auditoria baseado em riscos.

Para sistematizar os riscos identificados e realizar o relacionamento com os critérios/boas práticas de governança e com os componentes, e registrar as respostas dos servidores da SDA/Mapa (evidenciação dos riscos), utilizou-se a seguinte estrutura, sendo os resultados consignados no próximo capítulo:

Risco n° “x”	
Descrição do Risco	
Critério e boas práticas relacionadas	
Componente	
Questionário SDA/Mapa	

## 7. Resultados e análise

Antes de apresentar o inventário de riscos atinentes à governança da defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa, é oportuno resgatar alguns dos principais objetivos da defesa sanitária vegetal e do Suasa, identificados no contexto desta pesquisa: “assegurar a sanidade das populações vegetais”; “proteger a agricultura brasileira bem como seus recursos naturais contra a entrada, estabelecimento e disseminação de pragas econômica e ambientalmente significativas e facilita o comércio seguro de produtos agrícolas”; e “salvaguardar a produção agrícola dos danos causados por pragas, doenças e plantas daninhas”.

Ademais, é oportuno resgatar que para consecução de seus objetivos, organizou-se o Suasa em três instâncias: central e superior (exercida pelo Mapa), intermediárias e locais.

Isto posto, apresentam-se a seguir os riscos identificados no contexto desta pesquisa.

Risco nº 1	
<b>Risco</b>	Objetivos, indicadores e metas a serem alcanças para defesa sanitária vegetal não divulgados.
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<p><b>RCPP:</b> A institucionalização de estrutura de monitoramento e avaliação e <i>accountability</i> é considerada uma boa prática.</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; [...] III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações".</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da prestação de contas e responsabilidade e transparência; diretriz "XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação."</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>planos e objetivos</b> (um dos itens de verificação deve ser a prestação de contas sobre o desempenho e forma de controle); monitoramento e avaliação (segundo ANAO (2006), a comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas é uma boa prática); e <b>accountability</b> (segundo ANAO (2006), divulgar sistematicamente os resultados da política é uma boa prática; os responsáveis pela política pública devem assegurar a transparência e a comunicação sistemática de contas).</p>
<b>Componente</b>	<i>Accountability.</i>
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	Em resposta ao questionário, os servidores(as) da SDA/Mapa informaram que não houve a divulgação dos objetivos, indicadores e metas.

Risco nº 2	
<b>Descrição do Risco</b>	Inexistência ou insuficiência de rotina formal para avaliação periódica da estrutura (capacidade operacional) das instâncias "intermediárias" e "locais" de defesa sanitária vegetal.
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<p><b>RCPP:</b> Em políticas públicas, um sistema de governança requer a definição objetiva, em documento público, de papéis e responsabilidades, bem como de estruturas decisórias e consultivas e seus processos de trabalho. "Isso deve incluir um processo, acordado com o executivo, para responsabilizá-lo pelo alcance de objetivos e metas acordados, bem como pela implementação da estratégia" (CIPFA, 2004). [...] A institucionalização de estrutura de gestão operacional e <i>accountability</i> é considerada uma boa prática.</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da capacidade de resposta e da melhoria regulatória; diretriz "VIII - manter processo decisório orientado pelas</p>

	<p>evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade".</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "VIII – a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política; e IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente".</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>planos e objetivos</b> (são consideradas boas práticas formular políticas baseado em evidências (OCDE, 2013; UK CABINET OFFICE, 1999) e buscar consistência lógica na intervenção realizada (ALBERNAZ, 2013); <b>capacidade organizacional e recursos</b> (dispor de uma estrutura de pessoal em quantidade e qualidade é uma boa prática (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013)); e <b>monitoramento e avaliação</b> (segundo o GAO (2012), a identificação de recursos necessários para o esforço cooperativo é uma boa prática).</p>
<b>Componente</b>	Capacidade organizacional e recursos.
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	Em resposta ao questionário, informou-se que inexistente uma rotina formal de avaliação periódica da estrutura das demais instâncias. Destaca-se que um dos achados da CGU citados anteriormente trata sobre o tema.

Risco nº 3	
<b>Descrição do Risco</b>	Inexistência de órgão(s) colegiado(s) para execução de atividades da instância central e superior relacionadas à defesa sanitária vegetal.
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<p><b>RCPP:</b> Em políticas públicas, um sistema de governança requer a definição objetiva, em documento público, de papéis e responsabilidades, bem como de estruturas decisórias e consultivas e seus processos de trabalho. "Isso deve incluir um processo, acordado com o executivo, para responsabilizá-lo pelo alcance de objetivos e metas acordados, bem como pela implementação da estratégia" (CIPFA, 2004). [...]</p> <p>A institucionalização de estrutura de coordenação e coerência e gestão operacional é considerada uma boa prática.</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; II – a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, garantindo a coerência e a sinergia da ação estatal nas dimensões econômica, social e ambiental e incentivando a participação social no processo decisório das políticas públicas; III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações".</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da capacidade de resposta; diretriz "IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais".</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>institucionalização</b> (considera-se boa prática formalizar a instituição dos processos decisórios (CALMON, 2013); <b>capacidade organizacional e recursos</b> (são boas práticas definir papéis e</p>

	distribuir responsabilidades entre conselhos, a alta administração e a gestão operacional (BRASIL, 2012) e definir claramente procedimentos e regulamentos atinentes à gestão da estrutura interna de governança (BRASIL, 2013)); <b>coordenação e coerência</b> (segundo BRASIL 2014 et. Al., o alinhamento das intervenções empreendidas é uma boa prática, de modo a se reforçarem mutuamente. Para BRASIL 2013 e GAO 2005, é uma boa prática estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento de estratégias); <b>monitoramento e avaliação</b> (para ANAO (2006), consiste em boa prática a regular comunicação do progresso da política aos interessados; e <b>accountability</b> (para PETERS (2012), supervisão e controle suficientes para adoção de medidas corretivas e sanções em eventuais irregularidades é considerada boa prática).
<b>Componente</b>	Coordenação e coerência.
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	O artigo 13 do Decreto 5.741/2006 prevê a instituição de órgão(s) colegiado(s). Entretanto, em resposta ao questionário foi informado que para a defesa sanitária vegetal ainda não houve tal instituição.

Risco nº 4	
<b>Descrição do Risco</b>	Inexistência de Comitê(s) Executivo(s) para apoio à gestão da defesa sanitária vegetal de responsabilidade da instância Central e Superior.
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<p><b>RCPP:</b> Em políticas públicas, um sistema de governança requer a definição objetiva, em documento público, de papéis e responsabilidades, bem como de estruturas decisórias e consultivas e seus processos de trabalho. “Isso deve incluir um processo, acordado com o executivo, para responsabilizá-lo pelo alcance de objetivos e metas acordados, bem como pela implementação da estratégia” (CIPFA, 2004). [...]</p> <p>A institucionalização de estrutura de coordenação e coerência e gestão operacional é considerada uma boa prática.</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; II – a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, garantindo a coerência e a sinergia da ação estatal nas dimensões econômica, social e ambiental e incentivando a participação social no processo decisório das políticas públicas; III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações".</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da capacidade de resposta; diretriz "IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais".</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>institucionalização</b> (considera-se boa prática formalizar a instituição dos processos decisórios (CALMON, 2013); <b>capacidade organizacional e recursos</b> (são boas práticas definir papéis e distribuir responsabilidades entre conselhos, a alta administração e a gestão operacional (BRASIL, 2012) e definir claramente procedimentos e regulamentos atinentes à gestão da estrutura interna de governança (BRASIL, 2013)); <b>coordenação e coerência</b> (segundo BRASIL 2014 et. Al., o alinhamento das intervenções empreendidas é uma boa prática, de modo a se reforçarem mutuamente. Para BRASIL 2013 e GAO 2005, é uma boa</p>

	prática estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento de estratégias); <b>monitoramento e avaliação</b> (para ANAO (2006), consiste em boa prática a regular comunicação do progresso da política aos interessados; e <b>accountability</b> (para PETERS (2012), supervisão e controle suficientes para adoção de medidas corretivas e sanções em eventuais irregularidades é considerada boa prática).
<b>Componente</b>	Coordenação e coerência.
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	O §4º do artigo 13 do Decreto 5.741/2006 prevê a instituição de comitê(s) executivo(s). Entretanto, em resposta ao questionário foi informado que para a defesa sanitária vegetal ainda não houve tal instituição.

Risco nº 5	
<b>Descrição do Risco</b>	Não organização e definição, por parte do Mapa, das relações entre as autoridades de defesa sanitária vegetal do Suasa.
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<p><b>Critério/boa prática: RCPP:</b> Em políticas públicas, um sistema de governança requer a definição objetiva, em documento público, de papéis e responsabilidades, bem como de estruturas decisórias e consultivas e seus processos de trabalho. "Isso deve incluir um processo, acordado com o executivo, para responsabilizá-lo pelo alcance de objetivos e metas acordados, bem como pela implementação da estratégia" (CIPFA, 2004). [...] A institucionalização de estrutura de coordenação e coerência e gestão operacional é considerada uma boa prática.</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; II – a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, garantindo a coerência e a sinergia da ação estatal nas dimensões econômica, social e ambiental e incentivando a participação social no processo decisório das políticas públicas; III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações".</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da capacidade de resposta; diretriz "IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais".</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>institucionalização</b> (considera-se boa prática formalizar a instituição dos processos decisórios (CALMON, 2013); capacidade organizacional e recursos (são boas práticas definir papéis e distribuir responsabilidades entre conselhos, a alta administração e a gestão operacional (BRASIL, 2012) e definir claramente procedimentos e regulamentos atinentes à gestão da estrutura interna de governança (BRASIL, 2013)); <b>coordenação e coerência</b> (segundo BRASIL 2014 et. Al., o alinhamento das intervenções empreendidas é uma boa prática, de modo a se reforçarem mutuamente. Para BRASIL 2013 e GAO 2005, é uma boa prática estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento de estratégias); <b>monitoramento e avaliação</b> (para ANAO (2006), consiste em boa prática a regular comunicação do progresso da política aos interessados; e <b>accountability</b> (para PETERS (2012), supervisão e controle suficientes para adoção de medidas corretivas e sanções em eventuais irregularidades é considerada boa prática).</p>

<b>Componente</b>	Coordenação e coerência.
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	O inciso I do artigo 18 do Decreto 5.741/2006 prevê a organização e definição dessas relações. Entretanto, embora questionados, os servidores da SDA/Mapa não apresentaram respostas.

Risco nº 6	
<b>Descrição do Risco</b>	Inexistência de canais permanentes para que autoridades de defesa sanitária vegetal comuniquem suas decisões ao Mapa.
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<p><b>RCPP:</b> Em políticas públicas, um sistema de governança requer a definição objetiva, em documento público, de papéis e responsabilidades, bem como de estruturas decisórias e consultivas e seus processos de trabalho. “Isso deve incluir um processo, acordado com o executivo, para responsabilizá-lo pelo alcance de objetivos e metas acordados, bem como pela implementação da estratégia” (CIPFA, 2004). [...]</p> <p>A institucionalização de estrutura de coordenação e coerência e gestão operacional é considerada uma boa prática.</p> <p><b>PLS 488/2017:</b> devem ser definidos "I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política; II – a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, garantindo a coerência e a sinergia da ação estatal nas dimensões econômica, social e ambiental e incentivando a participação social no processo decisório das políticas públicas; III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações".</p> <p><b>Decreto 9203/2017:</b> princípio da capacidade de resposta; diretriz "IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais".</p> <p><b>RAGPP:</b> componentes <b>institucionalização</b> (considera-se boa prática formalizar a instituição dos processos decisórios (CALMON, 2013); <b>capacidade organizacional e recursos</b> (são boas práticas definir papéis e distribuir responsabilidades entre conselhos, a alta administração e a gestão operacional (BRASIL, 2012) e definir claramente procedimentos e regulamentos atinentes à gestão da estrutura interna de governança (BRASIL, 2013)); <b>coordenação e coerência</b> (segundo BRASIL 2014 et. al., o alinhamento das intervenções empreendidas é uma boa prática, de modo a se reforçarem mutuamente. Para BRASIL 2013 e GAO 2005, é uma boa prática estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para alinhamento de estratégias); <b>monitoramento e avaliação</b> (para ANAO (2006), consiste em boa prática a regular comunicação do progresso da política aos interessados; e <b>accountability</b> (para PETERS (2012), supervisão e controle suficientes para adoção de medidas corretivas e sanções em eventuais irregularidades é considerada boa prática).</p>
<b>Componente</b>	Coordenação e coerência.
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	O artigo nº 53 do Decreto 5.741/2006 prevê que as autoridades devem dar ciência ao Mapa das suas decisões. Em resposta ao questionário, informou-se que “as informações são registradas nos sistemas próprias de cada Órgão Estadual de Defesa Sanitária Vegetal e o MAPA é notificado via SFA,

	quando há problemas recorrentes em que seja necessária a intervenção federal". Não foi possível obter maior detalhamento acerca dos canais de comunicação formalmente instituídos.
--	--

Risco nº 7	
<b>Descrição do Risco</b>	Não participação de representantes dos governos e da sociedade civil em eventual(is) órgão(s) colegiado(s).
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<b>Decreto 9203/2017:</b> diretriz "XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação." <b>RAGPP:</b> componente <b>participação</b> (segundo CALMON (2013), prever participação social nos processos decisórios e instituir espaço que facilite interlocução entre partes interessadas são consideradas boas práticas. Na mesma linha, BRASIL (2013) registra que é uma boa prática estabelecer um modelo de participação social para definição de prioridades).
<b>Componente</b>	Participação.
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	O §1º do artigo 13 do Decreto 5.741/2006 prevê tal participação. Entretanto, segundo informado pelos entrevistados, inexistem órgão(s) colegiado(s) instituídos.

Risco nº 8	
<b>Descrição do Risco</b>	Não desenvolvimento e implementação de mecanismos de mobilização, articulação e organização da comunidade local, na formulação, implementação e avaliação das políticas fitossanitárias.
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<b>Decreto 9203/2017:</b> diretriz "XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação." <b>RAGPP:</b> componentes participação (segundo CALMON (2013), prever participação social nos processos decisórios e instituir espaço que facilite interlocução entre partes interessadas são consideradas boas práticas. Na mesma linha, BRASIL (2013) registra que é uma boa prática estabelecer um modelo de participação social para definição de prioridades).
<b>Componente</b>	Participação.
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	O artigo 32 do Decreto 5.741/2006 prevê o desenvolvimento desses mecanismos. Questionado sobre a implementação desses mecanismos, os servidores da SDA/Mapa não apresentaram resposta.

Risco nº 9	
<b>Descrição do Risco</b>	Inexistência de Plano Plurianual do Suasa.
<b>Critério e boas práticas relacionadas</b>	<b>RCPP:</b> A elaboração de plano contemplando [...] recursos é considerada uma boa prática.

	<b>RAGPP:</b> componentes <b>planos e objetivos</b> (é boa prática definir resultados com uma visão de longo prazo (UK CABINET OFFICE, 1999; NAO, 2001); bem como buscar consistência lógica na intervenção realizada (ALBERNAZ, 2013); e <b>capacidade organizacional e recursos</b> (para Brasil 2012 et al., é boa prática identificar e prover os recursos necessários para o desenvolvimento da política pública).
<b>Componente</b>	Planos e objetivos.
<b>Questionário SDA/Mapa</b>	O artigo 121 do Decreto 5.741/2006 prevê a institucionalização de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária. Em resposta ao questionário, informou-se que ainda está em fase de elaboração. Destaca-se que um dos achados da CGU citados anteriormente é que inexistia, à época da auditoria, o PPA do Suasa.

É oportuno salientar que, na compreensão do autor desta pesquisa, dos nove riscos acima identificados, cinco possuem características de risco de controle (riscos nº 2, 3, 4, 5 e 6) e quatro possuem características de risco inerente (riscos nº 1, 7, 8 e 9).

Segundo Longo (2011), risco inerente “é aquele que, por natureza, é intrínseco ao objeto que é avaliado ou mensurado (a entidade, o negócio, a atividade ou o processo), antes da consideração de qualquer ação de mitigação”, e risco de controle “é o risco de que ações adotadas pela gestão do objeto não sejam capazes de mitigar o risco inerente satisfatoriamente”.

Além dos riscos acima enumerados, é importante consignar outras informações obtidas por intermédio do questionário aplicado.

Em relação aos objetivos, indicadores e metas a serem alcançadas pela defesa sanitária vegetal, os servidores(as) da SDA/Mapa informaram que foram instituídos. Desse modo, não se registrou o risco relacionado à não instituição desses. Não obstante, entende-se pertinente, em eventual ação de controle, avaliar a suficiência e adequabilidade desses objetivos, indicadores e metas.

O mesmo entendimento se aplica às normas e regulamentos estabelecidos no contexto da defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa: considerando que foram apresentadas as principais normas operacionais em resposta ao questionário, é relevante abordar a suficiência e adequabilidade dessas, incluindo as metodologias de risco implementadas.

Outro ponto que merece destaque é a suficiência do DSV/SDA como um “serviço de promoção da sanidade vegetal, prevenção, controle e erradicação de pragas”.

Por fim, considerando a inexistência de rotina formal para avaliação periódica da estrutura (capacidade operacional) das instâncias “intermediárias” e “locais” de defesa sanitária vegetal (risco nº 2), conclui-se pertinente uma melhor compreensão da capacidade operacional das instâncias intermediárias e locais para execução de atividades de defesa sanitária vegetal sob sua responsabilidade, incluindo eventuais mecanismos de indução existentes no contexto da política pública (a exemplo da descentralização de recursos federais para fortalecer tais estruturas).

## 8. Considerações finais

Como se observa, foram registradas e produzidas informações acerca da defesa sanitária vegetal e do Suasa (definição, importância, marco normativo, objetivos, público-alvo, principais atividades etc.). Ademais, reuniram-se, a partir de normativos e referenciais, definições, critérios e boas práticas de governança em políticas públicas.

A partir desses levantamentos, produziu-se uma lista contendo nove riscos atinentes à governança das atividades de defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa, sendo esses relacionados aos critérios/boas práticas em governança e agrupados de acordo com o componente de avaliação.

É importante ressaltar a necessidade de realizar um refinamento dos riscos em um eventual planejamento de auditoria, à luz das diretrizes dispostas na ISO 31.000 e demais manuais de avaliação de riscos; considerando que a etapa de identificação foi realizada individualmente e sem avançar na identificação das causas e possíveis consequências em caso de materialização dos riscos.

Espera-se que esta produção de conhecimento possa ser útil para subsidiar a atuação dos órgãos de controle (CGU e/ou TCU), especialmente quando da realização de planejamento de ação de controle sobre a defesa sanitária vegetal no âmbito do Suasa.

## Referências bibliográficas

Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Tocantins. **Sanidade Vegetal**. Disponível em <<https://www.to.gov.br/adapec/sanidade-vegetal/6ecj326hjtttd>>. Acesso em 10/12/2021.

Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária de Alagoas. **Sanidade Vegetal**. Disponível em <<http://www.defesaagropecuaria.al.gov.br/sanidade-vegetal>>. Acesso em 15/10/2021.

Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão. **Conceitos e ações desenvolvidas**. Disponível em <<https://www.aged.ma.gov.br/defesa-vegetal/>>. Acesso em 15/11/2021.

Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal. **Defesa Sanitária Vegetal**. Disponível em <<https://www.iagro.ms.gov.br/defesa-sanitaria-vegetal-4/>>. Acesso em 15/11/2021.

ALBERNAZ, Leonardo R. **Monografia: Análise de Governança em Políticas Públicas: uma proposta de abordagem para o controle externo**. Instituto Serzedello Corrêa, 2013.

ANAO. **Implementation of Programme and Policy Initiatives**. Australian National Audit Office, 2006.

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). **ISO ABNT NBR 31000:2009 – Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 2009.

BORGES, Júlio. “**O Brasil é o maior produtor de frutas cítricas. Porém, ter citros de qualidade depende da eficaz proteção fitossanitária no campo**”. Sindiveg. São Paulo, 26 de agosto de 2021. Disponível em <https://sindiveg.org.br/o-brasil-e-o-maior-produtor-de-frutas-citricas-porem-ter-citros-de-qualidade-depende-da-eficaz-protecao-fitossanitaria-no-campo/>.

BORGES, Júlio. “**Prejuízos causados por pragas, doenças e daninhas a alimentos, cosméticos e medicamentos**”. Sindiveg. Pelotas/RS, 21 de agosto de 2020. Disponível em <https://revistacultivar.com.br/noticias/prejuizos-causados-por-pragas-doencas-e-daninhas-a-alimentos-cosmeticos-e-medicamentos>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out 1988.

BRASIL. **Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

BRASIL. **Decreto nº 10.827, de 30 de setembro de 2021**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999 e o Decreto nº 6.010, de 3 de janeiro de 2007.

BRASIL. **Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934**, que aprova o regulamento de Defesa Sanitária Vegetal.

BRASIL. **Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006**. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006b. 31 mar. 2006.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1991a. 18 jan. 1991.

BRASIL. **Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998**. Altera a Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1998. 23 nov. 1998.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília: CGU, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018. 154 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. 123 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Metodologia de Auditoria com Foco em Riscos e Processos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria e Secretaria-Geral de Controle-Externo, 2014. 17 p.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão da. Texto para Discussão: **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG/UnB), 2013.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão da. **Texto para Discussão: Redes e Governança das Políticas Públicas**. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG/UnB), 2013.

Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada – Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 – Veto**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8171-17-janeiro-1991-365106-veto-25883-pl.html>>. Acesso em 20/11/2021.

Câmara dos Deputados. **PL 4.086/1989**. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=218656>>. Acesso em 20/11/2021.

Câmara dos Deputados. **PL 4.340/1993**. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25657>>. Acesso em 20/11/2021.

CARVALHO, Luis Osete Ribeiro. DUARTE, Francisco Ricardo. MENEZES, Afonso Henrique Novaes. SOUZA Tito Eugênio Santos [et al.]. **Metodologia científica: teoria e aplicação na educação a distância** – Petrolina-PE, 2019.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. Vol. 1, 192 p. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>>

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliações**. IPEA, Nota Técnica nº 6, 2010.

Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA). **Efeito do não tratamento de pragas e doenças sobre preços ao consumidor de produtos da cadeia produtiva de soja**. Parte 3, Julho/2019.

Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA). **Mensuração econômica da incidência de pragas e doenças no Brasil: uma aplicação para as culturas de soja, milho e algodão**. Parte 1/Maio de 2019.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **The good governance standard for public services**, 2004. Disponível em <<http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>>

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). **Internal Control – Integrated Framework**. United States of America: COSO, 2013.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). **Enterprise Risk Management — Integrated Framework**. United States of America: COSO, 2017.

Companhia Nacional de Abastecimento. **Série Histórica de Safras**. Disponível em <[https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-dassafras/item/download/37057\\_b5150eeb5838634d1e21182102859122](https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-dassafras/item/download/37057_b5150eeb5838634d1e21182102859122)>. Acesso em 10/01/2022.

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Panorama do Agro**, nov/2021. Disponível em <<https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama->



MATO GROSSO, **Lei n° 8.598 (2006)**. Disponível em <[http://www.indea.mt.gov.br/documents/363967/8546763/Lei+Estadual+8589\\_2006\\_DOE\\_19-12-2006.pdf](http://www.indea.mt.gov.br/documents/363967/8546763/Lei+Estadual+8589_2006_DOE_19-12-2006.pdf)>. Acesso em 10/01/2022.

Michaelis. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/busca?id=XxPe>>. Acesso em 01/10/2021.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Controle de Trânsito de Vegetais**, 17/fev/2017. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/controle-de-transito-de-vegetais>>. Acesso em 01/12/2021.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Análise de Riscos de Pragas**, 17/fev/2017. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/analise-de-riscos-de-pragas>>. Acesso em 01/12/2021.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Controle de Pragas Presentes**, 03/maio/2018. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/campanha-e-programas>>. Acesso em 17/10/2021.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Embrapa impediu a entrada de mais de 70 espécies de pragas agrícolas no país**, 21/set/2016. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/embrapa-impediu-a-entrada-de-mais-de-70-especies-de-pragas-agricolas-no-pais>>. Acesso em 15/11/2021.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Estatísticas de Comercio Exterior do Agronegócio Brasileiro – Agrostat**, c2022. Disponível em <<https://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>>. Acesso em 05/01/2022.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Exigências Fitossanitárias**, 06/maio/2020. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/exigencias-fitossanitarias>>. Acesso em 17/10/2021.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Prevenção e Vigilância de Pragas Ausentes**, 17/fev/2017. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/planos-de-contingencia-pragas-ausentes>>. Acesso em 01/12/2021.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relação dos Órgãos Estaduais e Distrital que compõem o SUASA**, 17/jun/2021. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/relacao-dos-orgaos-estaduais-e-distrital-que-compoem-o-suasa/relacao-dos-orgaos-estaduais-e-distrital-que-compoem-o-suasa>>. Acesso em 20/11/2021.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Sanidade Vegetal**, 18/nov/2016. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal>>. Acesso em 15/11/2021.

Ministério da Economia. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**, c2022. Disponível em <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNWl5NWl0ODEtYmZiYy00Mjg3LTkzNWUt>>

Y2UyYjIwMDE1YWI2liwidCI6IjNIYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSectionb52b07ec3b5f3ac6c749>. Acesso em 24/02/2022.

National Audit Office (NAO). **Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money**. NAO, 2001.

National Audit Office (NAO). **Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money**. NAO, 2001.

OCDE. “**Evidence-based decision making in Colombia**”, in **Colombia: Implementing Good Governance**. OECD Publishing, 2013.

PETERS, B. Guy. **Governance as Political Theory**. In. Jerusalem Paper in Regulation & Governance. Working Paper nº 22, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho, Valdemir Pires. – 3. ed. – São Paulo, SP : Cengage, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

Silva, Joana Braconi da. **O conceito de governança como contribuição à análise das transformações organizacionais** – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2302/2019 – Plenário**, 25/set/2019. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522suasa%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em 01/10/2021.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão 687/2019 - Plenário**, 27/mar/2019. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522suasa%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>>. Acesso em 01/10/2021.

Tribunal de Contas da União. **Caderno de Fiscalização de Agricultura e Organização Agrária**, 24/set/2020. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F74BB41380174F9F9FBEA3F96>>. Acesso em 01/10/2021.

UK Drug Policy Commission (UKDPC). **Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation**. UKDPC, 2010.

UK Strategic Policy Making Team Cabinet Office. **Professional Policy Making for the twenty first century**. September, 1999.

## Anexo A – Questionários aplicado à Instância Central e Superior do Suasa

Respondentes: equipe da Coordenação do Suasa (CSU/DSN/SDA/Mapa) e do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSV/SDA/Mapa).

**Pergunta 1) Existem órgão(s) colegiado(s) para execução de atividades da instância central e superior relacionadas à defesa sanitária vegetal (Artigo 13 do Decreto 5.741/2006)?**

Sim       Não

**Caso a resposta anterior seja “Sim”, informar:**

**Pergunta 1.1) Quais são esses Órgão(s) colegiado(s):**

Não se aplica.

**Pergunta 1.2) Se tais órgãos colegiados contam com representantes dos governos e da sociedade civil (§1º do artigo 13 do Decreto 5.741/2006)?**

Sim       Não       Não se aplica

**Pergunta 2) Houve a instituição de Comitê(s) Executivo(s) para apoio à gestão da defesa agropecuária (defesa sanitária vegetal) de responsabilidade da instância Central e Superior (§4º do artigo 13 do Decreto 5.741/2006)?**

Sim       Não

**Caso a resposta anterior seja “Sim”, informar:**

**Pergunta 2.1) Quantos e com quais papéis (informar eventuais normativos relacionados)?**

Não se aplica.

**Pergunta 2.2) Tal(is) comitê(s) atuaram de 2019 em diante?**

Sim       Não       Não se aplica

**Pergunta 3) Quais foram os principais “regulamentos fitossanitários para importação e exportação de vegetais e suas partes, produtos e subprodutos, matérias orgânicas, organismos biológicos e outros artigos regulamentados em função do risco associado à introdução e à disseminação de pragas e doenças” elaborados pela instância central e superior do Suasa (Inciso I do artigo 15 do Decreto 5.741/2006)?**

*“Para a importação é realizado um processo estruturado denominado Análise de Risco de Pragas - ARP, em consonância com as Normas Internacionais para Medidas Fitosanitárias – NIMF nº 2, da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais – CIPV, da qual o Brasil*

*é signatário. Com base na ARP são estabelecidos os requisitos fitossanitários para a importação de produtos vegetais, por produto, origem e via de ingresso para as pragas consideradas como quarentenárias para o Brasil, conforme Instrução Normativa MAPA nº 25, de 07/04/2020, alterada pela IN nº 71, de 29/12/2020.*

*Tais requisitos são publicados rotineiramente no Diário Oficial da União e sistematizados por meio da Lista de Produtos Vegetais com Importação Autorizada – PVIA (<http://mapas.agricultura.gov.br/ddiv/arp/oracle/pvti2.asp>).*

*Os procedimentos para a elaboração, atualização e divulgação das listas de Pragas Quarentenárias Ausentes, Presentes e Não Quarentenárias Regulamentadas encontram-se descritos na Instrução Normativa MAPA nº 45, de 22/08/2018.*

*A lista de Pragas Quarentenárias Ausentes – PQAs foi instituída por meio da Instrução Normativa SDA nº 39, de 01/10/2018 e é atualizada periodicamente por meio de normativos específicos. Para facilitar o acesso às informações consolidadas a cada alteração é feita uma atualização no site do MAPA, na área de Sanidade Vegetal (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/importacao>).*

*Os vegetais e outros artigos regulamentados, cuja importação esteja condicionada ao requisito “quarentena”, são seguidos os ritos estabelecidos na Instrução Normativa MAPA nº 28, de 20/04/2020.*

*Os procedimentos para a exportação não são regulamentados de forma rotineira, a não ser quando necessário para a implementação de algum requisito fitossanitário exigido pelos países compradores, tais como a Área Livre da praga *Anastrepha grandis* nos estados do Ceará e Rio Grande do Norte (Instrução Normativa SDA nº 13, de 31/03/2006) e o Sistema para Manejo de Risco (SMR) para as moscas-das-frutas em cultivos de mangueira (Instrução Normativa MAPA nº 23, de 03/08/2010) na região do Vale do São Francisco.*

*Os procedimentos operacionais relativos à importação e exportação de vegetais, partes de vegetais, produtos de origem vegetal e outros artigos regulamentados para o Brasil foram estabelecidos pela Portaria MAPA Nº 177, de 16/06/2021.”*

**Pergunta 4) Quais foram as principais normas operacionais atinentes à defesa sanitária vegetal estabelecidas pelo Mapa (no âmbito de sua competência; podendo citar aqui, também, os Programas, Planos de contingência, de controle, de emergência etc.), contemplando o detalhamento das atividades do Suasa (artigo 16 e 116 do Decreto 5.741/2006)?**

*“As principais normativas vigentes relativas aos Programas de Controle de pragas presentes ou Planos de Prevenção e Vigilância para as pragas ausentes no país encontram-se relacionadas no site do MAPA, conforme links abaixo:*

Para informações relativas às ações de Sanidade Vegetal de uma forma geral: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal>;

Pragas presentes (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/campanha-e-programas>); e

Pragas ausentes (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/planos-de-contingencia-pragas-ausentes>”.

**Pergunta 5) Além da Portaria MAPA nº 70, de 3 de março de 2020 (que institui a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos do MAPA), existe(m) outro(s) instrumento(s) instituído(s) no DSV/SDA que tratem da atuação em defesa sanitária vegetal baseada em riscos (manuais, por exemplo)?**

( ) Sim      (X) Não

**Pergunta 5.1) Se a resposta anterior for “Sim”, informar qual(is) instrumento(s) utilizado(s) e se houve a identificação, avaliação e priorização dos principais riscos:**

*“As ações de Sanidade Vegetal, por princípio, já são baseadas em análise de risco”.*

**Pergunta 6) O Mapa organizou e definiu as relações entre as autoridades de defesa sanitária vegetal do Suasa (inciso I do artigo 18 do Decreto 5.741/2006)?**

Não houve resposta.

**Pergunta 7) O Mapa estabeleceu objetivos, indicadores e metas a serem alcançadas para defesa sanitária vegetal (inciso II do artigo 18 do Decreto 5.741/2006)?**

(X) Sim      ( ) Não

**Se a resposta anterior for sim, informar:**

**Pergunta 7.1) qual(is) foi(ram) o(s) instrumento(s) utilizado(s) para o estabelecimento e monitoramento desses objetivos, indicadores e metas?**

*“O Decreto do SUASA serviu de referência e as atribuições dos departamentos da Secretaria de Defesa Agropecuária foram utilizadas. Além disso, a metodologia Objectives Key Results (OKR) foi usada para elaboração dos objetivos e das metas para todos os 07 Deptos da SDA, incluindo o DSV. Está sendo validado pela SDA e, em seguida, serão desdobrados para os estados ou Instâncias Intermediárias”.*

**Pergunta 7.2) esses objetivos, indicadores e metas foram estabelecidos para as instâncias intermediárias e locais?**

( ) Sim      (X) Não      ( ) Não se aplica

**Pergunta 7.3) esses objetivos, indicadores e metas são divulgados?**

Sim       Não       Não se aplica

**Pergunta 8) O Mapa, como instância central e superior, desenvolveu alguma espécie mecanismos de mobilização, articulação e organização da comunidade local, na formulação, implementação e avaliação das políticas fitossanitárias (artigo 32 do Decreto 5.741/2006)?**

Sim       Não Não houve resposta.

**Pergunta 8.1) Se a resposta anterior for “sim”, informar os mecanismos.**

Não se aplica.

**Pergunta 9) Existe um serviço de promoção da sanidade vegetal, prevenção, controle e erradicação de pragas (artigo 38 do Decreto 5.741/2006)?**

Sim  Não

**Pergunta 9.1) Se a resposta anterior for “sim”, informar qual é o serviço instituído:**

*“Todas estas atividades são competência do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas – DSV/SDA, distribuídas em duas Coordenações-Gerais: Coordenação-Geral de Proteção de Plantas – CGPP/DSV e Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional – CGFC/DSV, conforme Decreto Nº 10.827, de 30/09/2021, que aprova a atual estrutura regimental do MAPA”.*

**Pergunta 10) O DSV/Mapa possui rotina formal para avaliação periódica da estrutura (capacidade operacional) das instâncias “intermediárias” e “locais” de defesa sanitária vegetal?**

Sim       Não

**Pergunta 10.1) Se a resposta anterior for “sim”, descrevê-la:**

*“Esta rotina está sendo desenvolvida, porém não será restrita à avaliação somente das instâncias intermediárias e locais, mas de todos os envolvidos nos Programas Fitossanitários, incluindo o próprio Ministério e suas unidades desconcentradas (SFA)”.*

**Pergunta 11) O PPA Suasa foi instituído (artigo 121 do Decreto 5.741/2006)?**

Sim       Não

*“Já está em fase final de elaboração, com os objetivos e metas definidos para aprovação pelo Secretário de Defesa Agropecuária”.*

**Pergunta 12) Quais são as “Instâncias Locais” atualmente instituídas (artigo 9º do Decreto 5.741/2006)?**

*“Normalmente não utilizamos o termo instância local na área de Sanidade Vegetal por interagirmos apenas com as Agências Estaduais”.*

**Pergunta 13) Houve a classificação ou categorização de risco para orientar a fiscalização do trânsito interestadual (artigo nº 46 do Decreto 5.741/2006)?**

(X) Sim ( ) Não

**Pergunta 13.1) Se a resposta anterior for “Sim”, informar qual normativo/instrumento utilizado nessa classificação/categorização:**

*“Os critérios e procedimentos relativos ao trânsito interestadual e certificação fitossanitária de origem encontram-se atualmente regulamentados pelas Instruções Normativas MAPA nº 28 e nº 33, de 24/08/2016. Ambas estão sendo revisadas, com vistas à instituição do Sistema Nacional de Certificação Fitossanitária de Origem – SINFITO”.*

**Pergunta 14) Houve a definição e divulgação da lista de produtos agropecuários de risco associado a pragas e doenças, e que exigem controles e notificação prévia de trânsito entre Instâncias de origem e de destino (art 51 do Decreto 5.741/2006)?**

(X) Sim ( ) Não

*“Essas informações estão contidas no Catálogo de Exigências Fitossanitárias para o Trânsito Interestadual – CEFITI, disponível no site do MAPA (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/controle-de-transito-de-vegetais>)”*

**Pergunta 15) Como funciona a cientificação ao Mapa por autoridades de suas decisões (periodicidade, instrumento, etc) (artigo nº 53 do Decreto 5.741/2006)?**

*“Normalmente essas informações são registradas nos sistemas próprias de cada Órgão Estadual de Defesa Sanitária Vegetal e o MAPA é notificado via Superintendências Federais de Agricultura, quando há problemas recorrentes em que seja necessária a intervenção federal”.*

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável