

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS
CEPPAC**

Luiz Carlos de Brito Lourenço

**“A construção do Estado estratégico:
a percepção dos atores intervenientes nas políticas públicas para a
agricultura no Brasil no período 1991-2005”**

**Brasília (DF)
Fevereiro de 2008**

Luiz Carlos de Brito Lourenço

**“A construção do Estado estratégico:
a percepção dos atores intervenientes nas políticas públicas para a
agricultura no Brasil no período 1991-2005”**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico do Centro de Pesquisas e Pós-graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC-UnB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria das Graças Rua

Banca Examinadora:

Profª Drª Maria das Graças Rua (CEPPAC/UnB)

Profª Drª Ana Maria Fernandes (CEPPAC/UnB)

Prof. Dr. Danilo Nolasco Cortes Marinho (CEPPAC/UnB/SOL)

Prof. Moisés Villamil Balestro (CEPPAC/FAV/UnB), suplente.

Aos meus saudosos pais, em memória,
pela dedicação, trabalho e honradez.
Para Beatriz, minha amada companheira,
de inquebrantável fé na arte do equilíbrio das coisas.
Sarwa Mangalam! Que tudo seja auspicioso!
(*mantra budista tibetano*)

Quero agradecer:

aos Professores e Colegas do Programa de Educação Continuada em Economia e Gestão de Negócios (PECEGE), da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), da Universidade de São Paulo (USP), pelo incentivo à continuação dos estudos em busca do aprimoramento de uma monografia sobre políticas públicas para a agricultura;

aos Professores Doutores Benício Viero Schmidt, Cristhian Teófilo da Silva e Henrique Carlos de Oliveira de Castro pela sabedoria transmitida em aulas e, particularmente, pela confiança ao selecionarem-me para o mestrado do CEPPAC;

aos colegas do Banco do Brasil, particularmente àqueles analistas técnicos rurais que contribuíram, nos rincões mais distantes deste País, na coleta dos dados desta pesquisa, trabalho voluntário realizado ao longo do 70º aniversário da criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), um marco dentro da empresa, cuja celebração passou em branco;

ao amigo anterior ao CEPPAC, por ele Doutor, Francisco Campos, pelo apoio com seus livros e sua experiência;

aos Professores Doutores Ana Maria Fernandes, Danilo Nolasco e pelo apoio, sugestões e interesse na qualificação do projeto, assim como, ao Professor Doutor Moisés Balestro, por ter aceito ser suplente na banca examinadora;

à Professora Doutora Maria das Graças Rua por sua orientação na concepção, desenvolvimento e finalização deste trabalho;

ao Professor Eliseu Alves, que por força deste trabalho tive a oportunidade de conhecer brevemente e encantar-me com sua obra amplamente reconhecida; e

a todos os profissionais que entrevistei durante este trabalho, amigos da ciência, que do alto de sua larga experiência e crença no futuro ofereceram generosamente seus depoimentos e puderam contribuir com seu tempo e conhecimento, com o anseio de ver o tema agricultura animado pelo debate acadêmico, sob o enfoque das ciências sociais, com toda a minha mais profunda admiração por suas missões.

SUMÁRIO

Resumo	p. 8
Abstract	p. 9
Introdução	p. 10
Capítulo 1: Valores neo-institucionalistas na agricultura	p. 27
1.1 – Bem público	p. 27
1.2 – Ação coletiva	p. 31
1.3 – Capital social	p. 35
Capítulo 2: O “Estado estratégico”	p. 40
2.1 – A construção do modelo	p. 46
2.2 – A estratégia nas ciências sociais	p. 49
2.3 – A estratégia como uma disciplina	p. 53
Capítulo 3: Políticas públicas e outras perspectivas de compreensão	p. 62
3.1 – Origens históricas	p. 65
3.2 – Incerteza e futuro	p. 69
3.3 – Leitura das ciências sociais	p. 72
Capítulo 4: A complexidade e os paradigmas da agricultura	p. 77
4.1 - Marco institucional da questão agrícola	p. 85
Capítulo 5: Percepções dos produtores rurais (“survey”)	p. 96
Capítulo 6: Percepções dos atores no poder Legislativo	p.113
Capítulo 7: Percepções dos atores no mercado	p.122
7.1 – Conflitos no mercado	p.125
Capítulo 8 – Percepções dos atores na ciência	p.130
8.1 – Conflitos com a ciência	p.137
Capítulo 9 – Percepções dos atores no governo	p.143
9.1 – Percepções do discurso	p.144
9.2 – Percepções de conteúdo	p.155
Conclusões	p.164
Apêndices	p.171
Anexos	p.192
Bibliografia	p.199

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de Equilíbrio Geral das Relações de Crédito	p. 52
Figura 2: Espaço Dividido	p. 74
Figura 3: Interseção das Esferas Rural e Urbana	p. 83
Figura 4: Transmissão do controle da propriedade	p.102
Figura 5: Participação em cooperativas	p.103
Figura 6: Importância da religião	p.104
Figura 7: Participação em sindicatos	p.105
Figura 8: Importância do meio-ambiente	p.106
Figura 9: Quadrante dos Atores Intervenientes nas Políticas Públicas	p.115
Figura 10: O Longo e o Curto Prazos: Tendência e Flutuação	p.132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Classificação dos Conceitos de Estratégia	p. 58
Tabela 2: Amostra Geral – Localidades	p. 99
Tabela 3: Primeiro contato com estranhos	p.103
Tabela 4: Objetivos preteridos para o país	p.107
Tabela 5: Estratégia de futuro	p.108
Tabela 6: Transgênicos	p.109

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 1: Questionário	p.171
Apêndice 2: A agricultura na agenda do Presidente da República 2003/2007	p.174
Apêndice 3: Órgãos estratégicos do governo federal	p.186
Apêndice 4: Cinquenta normativos selecionados para a agropecuária	p.190

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Leis aprovadas para a agricultura no período 2001/2005	p.192
Anexo 2: Contas Abertas – Programas selecionados	p.197

BIBLIOGRAFIA	p.199
--------------	-------

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS MAIS USUAIS

Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BIS	Bank for International Settlements (Banco de Compensações Internacionais)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CT	Ciência e tecnologia
CNA	Confederação Nacional de Agricultura
CTC	Centro de Tecnologia Canavieira
CTN-Bio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de S. Paulo
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio)
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPCC	International Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática)
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial de Comércio
Unica	União da Agroindústria Canavieira de São Paulo
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
P&D	Pesquisa e desenvolvimento
OGM	Organismo modificado geneticamente (transgênico)
ONGs	Organizações não-governamentais.
PIB	Produto Interno Bruto
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
UE	União Econômica e Monetária Européia
UNFPA	United Nations Population Fund (Fundo das Nações Unidas para as Populações)
USDA	US Department of Agriculture (Departamento de Agricultura dos EUA)

RESUMO

A presente dissertação elucidada as percepções sobre o modelo de “Estado estratégico” por parte dos atores intervenientes nas políticas públicas para a agricultura no Brasil no período de 1991 a 2005. Como protagonista na oferta de agroalimentos, com liderança mundial prognosticada pela FAO e OCDE para os próximos dez anos e o forte crescimento da população urbana no planeta, indaga-se se o Brasil está consciente dessa responsabilidade. Acresce que as condições naturais do país para o desenvolvimento de bioenergia impingem uma ação coordenada pelo Estado junto ao mercado com o objetivo de se evitar custos adicionais para a sociedade. Manifestações de insatisfação de diversos lados ocorrem regularmente no país. Assunto relevante nos planos estratégicos de defesa dos países hegemônicos, pergunta-se se existe no Brasil uma ação estratégica integrada de longo prazo para a agricultura, que possa ultrapassar o horizonte de uma safra ou o mandato dos ministros. Por definição, o “Estado estratégico” exerce alternadamente as autoridades “rex” (reguladora) e “dux” (promotora). Teoricamente, o “Estado estratégico” alinha o neo-institucionalismo das ciências sociais com a estratégia corporativa. Exploro brevemente a agricultura como um bem público. Não obstante, quanto maior o reconhecimento de sua importância para a sociedade, mais consistentes serão as iniciativas de ação integrada para implementação de políticas públicas a partir do setor agroalimentar para construir um “Estado estratégico”, na forma existente nos países centrais. Para compreender o pensamento dos atores, realizou-se um “survey” junto a uma pequena amostra de produtores rurais, o qual mostrou uma transição de valores mais uma baixa confiança nos congressistas e na administração direta (união, estados e municípios). A pesquisa quantitativa foi combinada com entrevistas semiestruturadas junto ao meio corporativo, à academia, a altos funcionários e a deputados federais, que, em conjunto, confirmaram a inexistência de um projeto nacional para a agricultura, cuja imagem é ainda estereotipada. À recente exceção do biocombustível, a agricultura não é prioritária. Por outro lado, a fragmentação de crenças na ação coletiva do setor poderá trazer conflitos no futuro. O papel hesitante do Estado não responde aos hiatos do mercado, cada vez mais concentrado e com limites à expansão das empresas nacionais. Em busca da continuidade de recursos, a ciência enfrenta conflitos ideológicos, apesar da bem-sucedida pesquisa sobre agricultura tropical pela Embrapa. Sinais de novos paradigmas não impedem no Brasil a bipolarização oficial entre agronegócio e agricultura familiar, faces integradas em um poliedro. Na seqüência, a judicialização interpõe-se às decisões técnicas sobre biossegurança, extrapolando a autoridade científica da biotecnologia. Assim, a agricultura não é mais ingênua. Hoje, ela caracteriza-se por ser uma estrutura policêntrica complexa, onde regimes de governança e diretrizes de responsabilização serão ferramentas fundamentais para os atores na construção de um “Estado estratégico”.

Palavras-chave: políticas públicas, estratégia, agricultura, bem público, neo-institucionalismo, governança.

ABSTRACT

The present dissertation elucidates perceptions about a “strategic State” by intervening agents in public policies for agriculture in Brazil from 1991 through 2005. As a protagonist in agro-food supply, worldwide leader outlooked by FAO and OCDE for the next ten years, and the planet under a strong growth of its urban population, one may wonder if Brazil is aware of this responsibility. Moreover, Brazil’s natural conditions to develop bioenergy oblige an action of co-ordination by the State together with the market in order to prevent additional costs to its society. Dissatisfaction protests occur all over very often. A relevant issue on strategical plans in the hegemonic countries, the question raised here is if exists an integrated long-term action to agriculture in Brazil which may surpass the horizon of a crop or the mandate of a minister. As defined, the “strategic State” puts forth its alternating authority of “rex” (regulator) or “dux” (promoter). Theoretically, the strategic State aligns the new institutionalism from social sciences and the corporate strategy. Briefly, I explore agriculture as a public good. The larger is the recognition of its importance to the society, more consistent initiatives of integrated actions will be in order to implement public policies in the agro-food sector in order to construct a “strategic State”, as it exists in central countries. To understand the thought of agents, a survey has been carried through farmers, showing a transition of values plus a low confidence on congressmen and the public administration (national, states and municipalities) and. The quantitative research has been combined with semi-structured interviews with corporates, academy, officers and congressmen, which have together agreed on the non-existence of a national project for agriculture, whose image is still stereotyped. With the recent exception of biofuel, agriculture is not a priority. In the other hand, fragmentation on believes and collective action will bring conflicts in the future. The hesitant role of State does not answer to the gaps of market, more and more concentrated and limiting national companies. In search of continuous resources, science faces ideological conflicts, notwithstanding the well-succeed researches on tropical agriculture carried on by Embrapa. Signs of new paradigms do not prevent in Brazil the official bipolarization between agribusiness and small-farmers, integrated faces of a polyhedron. Besides, judicialization interposes among technical decisions on biosecurity, exceeding the scientific authority of biotechnology. Then, agriculture is not ingenious any more. Nowadays, it is a complex polycentric structure where governance regimes and outlines on accountability will be fundamental tools to agents to construct a “strategic State”.

Key words: public policies, strategy, agriculture, public good, neoinstitucionalism, governance.

INTRODUÇÃO

“As subsistence is, in the nature of things, prior to conveniency and luxury, (...). The cultivation and improvement of the country, therefore, which affords subsistence, must, necessarily, be prior to the increase of the town, which furnishes only the means of conveniency and luxury. It is the surplus produce of the country only, or what is over and above the maintenance of the cultivators, that constitutes the subsistence of the town, which can therefore increase only with the increase of this surplus produce.”

(Adam Smith, 1776 in “The Wealth of Nations, Book III – Of the different progress of Opulence in different nations”, Chapter I “Of the natural progress of opulence”)¹

Quando chegar a véspera do terceiro centenário de “A riqueza das nações”, a clareza da exposição de Adam Smith sobre o fluxo da atividade agrícola, escrito nos primórdios do capitalismo, será possivelmente considerada por demais elementar, tal a concentração populacional urbana esperada para este milênio. Nessa altura, desprovida de polêmica, e certamente enriquecida por futuros hábitos e tecnologias do alimento, quando a busca de recursos hídricos deverá superar àquela de reservas de combustíveis fósseis, o tema agricultura deverá constar em evidência na agenda dos governantes.

Antes disso, a Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas (FAO), da qual o Brasil participa, juntamente com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual estamos ausentes, vêm divulgando, desde 2005, uma série de três relatórios de projeções sobre a agricultura, os quais apontam o Brasil como um importante protagonista mundial no setor agroalimentar no ano de 2016.² Ao lado

¹ Tradução livre: “Na natureza das coisas, a subsistência vem antes da conveniência e da luxúria (...). O cultivo e o desenvolvimento do campo deve ser necessariamente anterior ao desenvolvimento da cidade. É o excedente de produção do campo que constitui a subsistência da cidade, que, por sua vez, só aumenta sua produção com o aumento do excedente agrícola”. Da edição da Bantam Book, New York, 2003, p.482.

² Fundada em 1943, a FAO é uma agência da ONU com sede em Roma. Seu mandato é elevar os níveis mundiais de nutrição, melhorar a produtividade agrícola e a vida das populações rurais e contribuir para o crescimento da economia mundial. Mediante programas de cooperação técnica, seu objetivo é alcançar a segurança alimentar para todos, com o acesso regular a uma alimentação de alta qualidade que leve a vidas ativas e saudáveis. Com sede em Paris, atualmente composta atualmente por trinta nações, a OCDE foi constituída em 1960 por vinte países. Lançada como “Organização para a Cooperação Econômica Européia”, tinha por objetivo

da China, Índia e Rússia, o Brasil é responsável por um papel chave no desenvolvimento de mercados agrícolas, isso sem contar que existem ainda 850 milhões de pessoas no mundo em regime de fome, segundo a FAO, cuja inserção no mercado consumidor (aumento de demanda) é gradualmente plausível, à medida que crescem ações de responsabilidade social corporativa. Segundo a OMC, o Brasil foi o terceiro maior exportador mundial do setor em 2006, depois de EUA e Canadá.³

A propósito, somos o único país americano criado pelo capitalismo comercial sob a forma de empresa agrícola, atestada no nome da “commodity” pela qual o país ficou conhecido, o pau-brasil. Independente em meio a uma manobra tática característica do absolutismo, nossa origem resulta de um verdadeiro empreendimento estratégico sob um plano intencional de ação do Estado português, conforme nos assegura FURTADO (1970). Nesse processo, a agricultura tem um mérito que não é abstrato, porquanto serviu de instrumento da estratégia para a extensão de um Estado ao território do Novo Mundo. Adicionalmente, tendo a pecuária como veículo acessório, consolidou-se a ocupação do território nas áreas de conflito de fronteira e nas direções de paralelos e meridianos do interior do País. A agricultura é uma coleção rara de vastas experiências territoriais próprias na mesma atividade econômica.⁴

ser o agente econômico para o desenvolvimento regional do pós-guerra, na seqüência do Plano Marshall. Atualmente, a OCDE apresenta-se como “uma comunidade de informação para auxílio dos governos no combate à pobreza através do desenvolvimento econômico e estabilidade financeira”. Países como África do Sul, Chile, China, Índia, Indonésia e Rússia estão fora. Na América Latina, apenas o México é membro. A última edição do referido relatório cobre o período 2007-2016 e pertence à série “Agricultural Outlook”.

³ As estatísticas da FAO/OCDE tomam por base os dados de 2004, que classificavam o Brasil como segundo maior exportador mundial à frente do Canadá, Austrália e China. Os dados da União Européia foram agregados para 15 dos 25 países e não inclui o comércio intrarregional. Assim sendo, optamos neste trecho do texto pela atualidade e precisão dos dados de 2006 disponibilizados pela OMC, cujos valores contabilizam o comércio intrarregional europeu. A OMC aponta o Brasil (participação mundial 4,2%) no terceiro lugar, depois de EUA (9,8%) e Canadá (4,7%), ficamos à frente da China (3,4%), Austrália (2,3%), Tailândia (2,3%), Argentina (2,3%). Ao contrário da FAO/OCDE, a OMC agrega os dados do total de 25 países da União Européia, a principal exportadora mundial de alimentos (42,9%). O Brasil ainda vende duas vezes menos em valor do que os EUA, enquanto o Canadá vendeu 12% a mais em valor do que o Brasil em 2006. Com cerca de 4,2% do mercado mundial, nenhum outro país cresceu como o Brasil à média de 17% a.a. no comércio mundial agrícola entre 2000 e 2006, segundo a OMC. O peso das exportações agrícolas no total das exportações brasileiras atingiu 28% em 2006, enquanto nos EUA e União Européia (25) ficou abaixo de 9%. É importante lembrar que o conceito de produto agrícola para a OMC refere-se exclusivamente aos produtos primários.

⁴ Por definição, inclui também a pecuária, produção florestal, pesca e aquíicultura. É supridora de matérias primas para a industrialização, pois além dos 48 tipos de cultivos, criações e atividades mistas, conta com 102 outras atividades e setores da indústria de transformação. Em 2000, o maior município produtor de soja do País, Sorriso (MT), atingiu um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,824, idêntico ao de Londrina (PR) cidade considerada uma das “capitais do agronegócio”, ambas com níveis mais elevados do que a média nacional de 0,766, cifra superada também por mais de uma dúzia de municípios do Cerrado. Na mesma latitude, o município de Luis Eduardo Magalhães (BA), emancipado em 1999, com uma população de 44 mil habitantes, respondeu por quase 4,5% da exportação brasileira de soja em 2003/2004.

Na história mais recente do Estado brasileiro, as ações estratégicas assumiram a forma de planos econômicos, como nos EUA e Europa, mas, sobretudo sob a inspiração estruturalista da CEPAL. Concentrados entre as décadas de 1950 e 1970, período coincidente com a perda da prioridade política da agricultura para a nascente industrialização, tais instrumentos tinham um importante viés desenvolvimentista, porém com vida útil estimada a durar apenas de acordo com os respectivos mandatos presidenciais. Após a crise do Estado nos anos 1980, e a posterior desativação da obsolescência do estatismo, as atividades estratégicas de inteligência e estratégia sócio-econômica, que antes se confundiam, foram separadas em duas pastas em 1992. Situada no mais alto nível decisório da república, a primeira Secretaria de Assuntos Estratégicos projetou cenários de longo prazo que representavam exclusivamente demandas de infraestrutura e integração regional. Além de dissociada da sociedade e isolada da restante hierarquia do Estado, seus projetos se caracterizaram por ações intransitivas.

Ciente, por um lado, da inseqüente experiência administrativa em não atentar a situações de longo prazo e, por outro lado, tendo em conta a potencialidade da cadeia agroindustrial do país, ocorreu perguntar quais são as percepções dos atores intervenientes nas políticas públicas sobre a construção de uma estratégia de Estado para a agricultura no Brasil. Além dos riscos climáticos, um despreparo na integração de ações do Estado – na implementação das políticas públicas de governo – devem provocar eventuais cenários adversos e levar à perda de oportunidades.⁵

A relevância da construção de um “Estado estratégico” no Brasil está nos altos custos que podem advir da sua inexistência e das omissões e dos erros nas múltiplas áreas de gestão descontinuada do tema agropecuário com seqüências graves em se tratando de produção, abastecimento interno e receitas resultantes do comércio exterior de alimentos. Na qualidade de um dos principais fornecedores mundiais de alimentos, considere-se, nesse equacionamento, que ao longo de 2008, a população mundial, estimada pelo Fundo das Nações Unidas para as Populações (UNFPA), alcançará a marca de 3,3 bilhões de habitantes urbanos (maioria pela

⁵ O Departamento de Agricultura dos EUA (USDA) anunciou através do periódico “Amber Waves” publicou matéria intitulada “Brazil's Booming Agriculture Faces Obstacles”, de novembro de 2006 (pág. 3): “A contínua expansão e diversificação de mercados e produtos permanece no centro da estratégia de crescimento agrícola do Brasil. Entretanto, diversas restrições podem impedir o crescimento de longo prazo da agricultura brasileira. Os constrangimentos do lado da oferta incluem choques macroeconômicos adversos, contínuos gargalos na comercialização e no transporte, restrições financeiras e uma lentidão na expansão da terra arável. Do lado da demanda, o aumento da procura dos consumidores por alimentos de maior valor agregado mais o crescimento da indústria de biocombustíveis podem reduzir a disponibilidade das ofertas exportáveis. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/November06/PDF/Brazil.pdf>

primeira vez na história), ocasionando um aumento inédito do consumo mundial de alimentos, energia e recursos hídricos. Potencializadas as previsões de que as economias da China e da Índia continuarão a crescer por mais uma década e na medida em que se divida a renda entre suas imensas populações, é indubitável o crescimento da demanda por grãos e proteínas animais. Nesse ponto, o que pensam e, ainda, que medidas tomam as pessoas diretamente responsáveis pelo setor no Brasil, os chamados atores intervenientes nas políticas públicas?

Nesta perspectiva de estudo propõe-se refletir sobre a possibilidade de efetivamente realizarmos a profecia atribuída a Vargas de sermos o “celeiro do mundo” ou o prognóstico de “superpotência agrícola” proferido pelo ex-secretário de defesa dos EUA, Colin Powell (2004) ⁶. Parte da preocupação foi atendida pelo exitoso desenvolvimento da agricultura tropical executado pela Embrapa, reconhecido com o World Food Prize⁷. Esse empreendimento poderia revelar uma velada e racional construção de estratégia para a agricultura no Brasil.

Num mundo dividido por sistemas antagônicos, em meio à “Revolução Verde” do agrônomo norte-americano Norman Borlaug na década de 1960, o estudo de Garrett HARDIN (1968) refletiu a angústia malthusiana ao classificar na categoria dos “problemas sem solução” o aumento exponencial verificado da população mundial, cuja esperança estaria no cultivo dos mares e em novas espécies de trigo.⁸ Nesse tempo, a Embrapa foi induzida pelas pequenas oferta e fronteira agrícolas, insuficientes para o crescimento da demanda interna e externa em alimentos, fibras e energéticos. Contribuiu, também, o entendimento de que exportar produtos agrícolas era um bom negócio, como evidenciava a pujança dos EUA e também a do Canadá, Austrália e Argentina, com seus excedentes agrícolas. Por outro lado,

⁶ ROTHER, L. “Interior do Brasil vira celeiro do mundo” in “The New York Times” 12/12/2004: “Quase da noite para o dia, a América do Sul pegou o mundo em uma mudança histórica na produção de alimentos, que está transformando o interior quase inexplorado do continente no novo celeiro do mundo. [...] Em algum ponto na próxima década, o Brasil, que o secretário de Estado, Colin Powell, descreveu como “uma superpotência agrícola” durante uma visita em outubro, espera ultrapassar os Estados Unidos como maior produtor agrícola do mundo.” A propósito da expressão superpotência,

⁷ “Integrar as várias correntes da pesquisa agrícola em tecnologias viáveis e convencer os líderes políticos a trazer seus avanços para fruição”, diz o “pai da revolução verde”, o biólogo norte-americano Norman E. Borlaug, ganhador do Nobel da Paz de 1970, que concebeu a World Food Prize Foundation, hoje com sede em Des Moines (Iowa, EUA). Premia personalidades que contribuíram para a melhoria da qualidade, quantidade e oferta de alimentos no mundo. Em 2006, foram agraciados dois brasileiros: Allyson Paolinelli e Edson Lobato, pela epopéia da transformação do Cerrado em área produtiva, juntamente com o norte-americano A. Colin McClung, cujas técnicas de solo foram testadas na região. Fonte: <http://www.worldfoodprize.org/>

⁸ Cabe observarmos que, de fato, tudo isso afinal aconteceu: novas espécies de cereais foram desenvolvidas, assim como a aqüicultura hoje responde por 40% do pescado consumido no mundo. Porém, o aumento populacional segue sendo um problema de difícil solução. A propósito, Garrett Hardin concluiu que não haveria alternativa, num mundo finito, senão revelar pela educação a necessidade de se abandonar a livre procriação humana. A seu ver, a resposta estaria na mudança de valores.

era clara a inexistência de um estoque de conhecimento acumulado nas gavetas dos pesquisadores. Num ambiente muito favorável à modernização da agricultura desenvolveu-se o conceito da criação da Embrapa, que apontou a pesquisa agrícola como sua peça chave. Ainda hoje, contudo, é consenso na Embrapa ser necessário desenhar a estratégia de relacionamento por uma aliança com as lideranças. Mas, porque mesmo aplicar um modelo estratégico para a agricultura brasileira? Que motivos habilitam uma estratégia para o setor?

As políticas públicas para a agricultura brasileira estão sujeitas a conciliar os efeitos de três grandes binômios de acontecimentos dos últimos quase vinte anos. Primeiro, o crescente grau de institucionalização do país, juntamente com o processo de gestão e desenvolvimento do território, avaliando demandas de atores interdependentes (autoridades, movimentos e cooperativas). Em seguida, a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico da agropecuária e do setor alimentar, aí considerada a gestão equilibrada do ambiente e biossegurança. Por fim, a globalização do mercado e os novos paradigmas da agricultura, que expandem a quantidade de perfis de produtores rurais, rompendo o modelo “agricultura familiar versus cadeia do agronegócio”. Outros fenômenos de natureza sócio-econômica complementam o equacionamento institucional. Além da inédita concentração da população humana nos centros urbanos, é importante ter em boa conta que, segundo a CEPAL, a migração interna nas zonas urbanas (de uma cidade para outra ou de um município para outro na mesma região metropolitana) é hoje mais acentuada do que o êxodo rural⁹. Portanto, o retorno à zona rural desse contingente é inviável. A agricultura tende a contar apenas com tecnologia de produtividade, como já ocorre há décadas nos países hegemônicos. Talvez caiba um arranjo institucional como passo complementar preparativo para um cenário econômico inflacionário mundial.¹⁰

⁹ Da página da CEPAL na Internet retiramos: “20/11/2007 - De acuerdo al informe ‘Panorama Social de América Latina 2007’ [...] el avance de la urbanización regional ha modificado el perfil de los migrantes internos, que ahora se mueven mayoritariamente entre ciudades o dentro de ellas. Si bien las ciudades principales siguen siendo atractivas en la mayoría de los países, casi todas aquellas de 5 millones o más de habitantes han pasado a ser expulsoras de población. [...] el predominio de la migración urbana-urbana implica varios ajustes. Algunos atañen al imaginario colectivo, ya que aún persiste la visión del migrante como un recién llegado del campo. Otros tienen que ver con determinantes para la migración interna que se suman a la búsqueda de trabajo y de mejores ingresos, como por ejemplo, el interés por encontrar un lugar de residencia o con mejor calidad de vida, sobre todo en la migración intrametropolitana”.

¹⁰ Uma situação beligerante dos EUA (gastos públicos elevados) semelhante à atual, juntamente com um cenário interno de inflação, resultou em agosto de 1971, quando a inflação chegou a 11%, na suspensão unilateral da convertibilidade do dólar frente ao ouro, forçando países a revalorizar suas moedas. Não obstante, a inflação contaminou o mundo, cunhando a frase atribuída a John Connally, secretário do tesouro dos EUA: “our currency, your problem”. A repetição de fatos, tendo o iene sido substituído pela moeda chinesa, leva especialistas a especular sobre o retorno da inflação mundial. O semanário “The Economist”, de 17/01/2008,

Os números recentes ajudam este entendimento. A agropecuária estende-se por cerca de um terço do território nacional¹¹. Exclusivamente, a área das lavouras cresceu 83,5% desde o último levantamento em 1996. A relação pastagem/lavoura caiu de 4/1 para 2/1, com redução de 3% da área, resultado de uma pecuária cada vez mais intensiva, como requer a indústria e a realidade da infraestrutura. O modelo de expansão da fronteira agrícola foi confirmado, particularmente nas regiões norte (aumento de 275,6% da área plantada), nordeste (114,7%) e centro-oeste (95,6%), motivado que foi pela inserção do país no mercado mundial de grãos e alimentos processados, definitivamente localizado no circuito superior do território, de acordo com a geografia de Milton Santos¹².

O elemento humano é presente em 31,3 milhões de habitantes os quais compuseram a população rural no Brasil em 2006 (apenas 16% da população total), cifra semelhante à população argentina. A quase metade desse total (44,5%) era menor de 18 anos. A outra metade é de ocupados na atividade agropecuária: eram 16,4 milhões de pessoas em 2006, quando em 1996 eram 17,9 milhões, inferior em 8,5%, diferencial majoritariamente deslocado nessa década para a busca de empregos nas zonas urbanas. É um contingente comparável a uma imensa área metropolitana distribuída por 5,2 milhões de estabelecimentos agrícolas em todo o país¹³. No recenseamento de 2006, nove em cada dez indivíduos declararam que seu rendimento varia de zero a um salário mínimo mensal. Em 2000, verificou-se que 49,6% da população economicamente ativa do País estava concentrada na área rural, tal o peso que o agregado familiar impõe nas atividades agropecuárias.

Não obstante, aspectos sociais negativos se destacam no meio rural. Dentre dez estados com maior percentual de “mortes violentas”, seis deles pertencem à região amazônica,

observa que o índice global de inflação de novembro de 2006 de 4,8% foi dois pontos percentuais acima do ano anterior. Os indicadores de preços de “commodities” cresceram 26% em média, sendo que as agrícolas cresceram 50% e o petróleo 80%, ocasionados pela inflação em várias partes. Nos EUA, a inflação chegou a 4,1%, enquanto na zona Euro atingiu 3,11% e na China 6,9%.

¹¹ De acordo com o censo agropecuário de 2006/2007 do IBGE, a atividade agropecuária ocupa 33,6% do território nacional, distribuído por lavouras temporárias, 5,4%; permanentes, 1,6%, plantações florestais, 0,6%; e, pastagens, 26%. A agricultura ocupa cerca de 65 milhões de hectares e a pecuária 220 milhões de ha. O restante do território nacional é ocupado pela Floresta Amazônica (41%), por reservas legais (6%), por estradas, centros urbanos e águas doces (2,3%) e outros usos (6%).

¹² Em sua obra de 1979, Milton Santos descreveu delimitou o espaço dividido entre os circuitos superior e inferior da economia dos países subdesenvolvidos. Reproduzimos adiante a figura que desenvolveu a respeito.

¹³ A contagem da população das maiores regiões metropolitanas brasileiras superou 19,2 milhões de habitantes em S. Paulo, enquanto o Rio de Janeiro somou 11,5 milhões de pessoas. Em 2006, foram identificados 47 estabelecimentos agropecuários com tratores no município de S. Paulo e 120 em iguais circunstâncias no município do Rio de Janeiro. A expansão da atividade agropecuária está presente em diversas outras regiões metropolitanas. Com uma área pelo menos quatro vezes maior do que aqueles municípios, o Distrito Federal, com uma população de 2,3 milhões de pessoas, conta com 1.364 estabelecimentos com tratores em 2006.

área basicamente rural, que abrigam empreendimentos agropecuários de larga escala localizados na fronteira da expansão agrícola, região conhecida por “arco do desmatamento”, onde a presença do Poder Judiciário é extremamente fragilizada e, por extensão, o aparato do Estado é ausente. Políticas públicas devem resgatar essa região para a agenda agrícola estratégica do país.

Todavia, no cenário macroeconômico a resultante é que o valor bruto da produção agropecuária projetado para o ano de 2007 chegue a R\$ 113,7 bilhões, ou seja, 12,7% superior à produzida em 2006¹⁴. As projeções da Confederação Nacional da Agricultura para as exportações totais da cadeia agroindustrial foram superadas e atingiram o valor de US\$ 58,7 bilhões no final de 2007 (crescimento de 18,2% sobre 2006), ou seja, cerca de um terço das reservas internacionais que o país contabilizou em dezembro, da ordem de US\$ 180 bilhões.¹⁵ Sem dúvida, essas cifras são o acúmulo de investimentos em ciência e tecnologia intencionalmente articulados no passado. Vamos continuar a receita?

Objetivo do trabalho

Este trabalho objetiva descrever e elucidar as percepções sobre a construção de um “Estado estratégico” nas formas expressas por atores públicos e privados intervenientes nas políticas públicas utilizadas na agricultura brasileira entre 1991 e 2005. De forma semelhante a Norbert Elias em “O processo civilizador”, que estudou a relação entre a origem dos comportamentos e a formação social do Estado, a linha de investigação aqui procura estimar a razão entre a percepção dos atores e uma ação estratégica pública e integrada, que seja plausível pela competência do Estado, tendo a agricultura por processo em desenvolvimento.

A cientista política Elinor OSTROM (1990), um dos marcos teóricos deste trabalho, num estudo sobre governança dos bens comuns, quis saber como um grupo de atores numa situação de interdependência pode se organizar e governar de forma a obter continuamente benefícios conjuntos, quando todos os atores são tentados a agir individualmente, livremente e a faltar com o seu dever ou a agir de modo oportunista. De forma semelhante, este trabalho

¹⁴ Segundo anúncio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de 18/07/2007. Por outro lado, o crescimento econômico do país pode, no máximo, superar 5% em 2007. Para 2008, a renda projetada é de R\$127,3 bilhões, o que representa um crescimento de 6,8%, conforme anúncio do MAPA em 15/01/2008.

¹⁵ Fonte: Banco Central do Brasil e Agrostat/MAPA. Com importações de US\$ 8,7 bilhões em 2007, o setor encerrou com saldo positivo de US\$ 49,7 bilhões, sendo o principal responsável pelo superávit comercial de US\$ 40 bilhões no encerramento do exercício, conforme anunciado pelo Ministério do Desenvolvimento em 02/01/2008.

explora junto aos atores aqui pesquisados a existência de compromissos para avanços na agricultura brasileira e sobre o risco de perder-se essa conquista.

Quem é garante desse projeto? O sujeito escolhido é plural. São os atores citados, homens e mulheres, que desempenham funções complementares na sociedade, na qualidade de produtores rurais de distintos portes e regiões do país, pesquisadores, consultores, executivos, deputados federais e altos funcionários do governo federal. Através de seus cargos, a nosso ver, eles compõem uma amostra representativa da agricultura nacional.

Ensaio um diálogo entre o conhecimento neo-institucionalista, oriundo da economia, ciência política e sociologia, e a estratégia empresarial ou corporativa tratada pela ciência da administração, acenando um projeto interdisciplinar. Dessa relação complexa de concepções, trago à discussão o modelo de “Estado estratégico” para o Brasil, cujo realismo de sua evidência em outros países, preliminarmente explorados por estudos de casos, permite-nos afirmar que entre nós não o tornariam algo fantasioso, mágico ou um constructo social. Razões para sua ausência podem estar no comportamento reticente em relação ao tema, ou na falta de recursos humanos, lideranças e, sobretudo, arranjos entre os atores.

Esta dissertação retrata os valores e as preferências circunstanciadas daqueles atores no que tange à relação do Estado, do mercado, da sociedade e da ciência com a agricultura, o nosso campo de estudo interdisciplinar. Num primeiro plano, o público da pesquisa é composto por produtores rurais – os geradores do benefício comum que é a agricultura, argumento que defendemos em particular no capítulo teórico e no capítulo 4, onde tratamos da agricultura multifuncional, como um novo paradigma. Num segundo plano paralelo à coleta de dados por questionários junto aos produtores rurais, reproduzo depoimentos de entrevistas com outros atores, envolvidos no sistema público decisório, para saber se existe sumariamente uma estratégia nacional para a agricultura, sob o patrocínio do Estado brasileiro. Inquiri, também, sobre o papel do Estado (e, por extensão, o papel do mercado) e sobre a imagem e qual a prioridade que a sociedade brasileira atribui à agricultura. Ouvi relatos sobre o aporte do Estado para a ciência e tecnologia na agricultura e sobre o futuro que se configura para a agricultura brasileira: consenso ou conflito de idéias? Seus resultados poderão exigir soluções de um modelo estratégico.

Inicialmente inspirado pelo texto de Rubens Ricupero (2001),¹⁶ que, na universalidade do conceito de “Estado estratégico”, trata de um projeto nacional aonde competiria ao Estado

¹⁶ Ricupero enunciou, ainda, o pensamento de seu colega diplomata José Guilherme Merquior, quem, por sua vez, em seu artigo de 1991, intitulado “Brésil: cent ans de bilan historique” referiu-se ao “Estado estrategista”.

a visão integradora das estratégias “que encarnam seus valores e aspirações” e que não podem ser resumidas à orientação macroeconômica, fui em busca dos valores e aspirações dos condutores da coisa pública ligados à terra.

O apogeu dos estudos sobre estratégia promovidos pela ciência da administração também coincidiu com a década e meia analisada pelo estudo. Inicialmente destinada à gestão empresarial, a estratégia (numa abordagem diferenciada da estratégia para fins militares) foi inculcada no modelo de gestão do Estado pós-industrial, o Estado burocrático ou gerencial. Por isso, o ponto de partida teórico desta pesquisa remonta ao conceito da autoridade racional-legal de Max Weber ou, mais precisamente, o “auctor”, personagem que caracteriza o Estado do futurista Bertrand de Jouvenel. Seu papel alterna funções entre a de um árbitro do jogo de forças sociais, o chamado “Estado Rex”, cuja intervenção no mercado é mínima, mas funcional, e o papel de líder do “Estado Dux”, que é condutor da modernização institucional através da formulação de estratégias globais interventoras nas dimensões sociais, econômicas, políticas e jurídicas. Resume esse entendimento o dístico “non ducor, duco”¹⁷. Sob o razoável consenso da inviabilidade do Estado mínimo e a ação reguladora, corretora e estimuladora do Estado¹⁸, também é possível optar pela intensidade de ação do Estado, como indutor ou empreendedor. *Est modus in rebus*.

Com amparo nas leituras neo-institucionalistas, fundamento a hipótese geral de que quanto maior for a convicção da importância da agricultura e maior o seu reconhecimento como bem público, maior será o interesse e mais favoráveis e, sobretudo, mais consistentes serão as iniciativas de longo prazo para a construção de políticas públicas nos moldes de um “Estado estratégico” no Brasil tomando por base o setor agroalimentar. Cabe, assim, investigar se resultam os esforços e compromissos individuais ou organizacionais ora em curso para promoção dos interesses comuns. Caso positivo, estaria atendido o setor agropecuário. Caso negativo, o encaminhamento seria examinar que opções institucionais permitem realizar um “Estado estratégico”.

Vejo a agricultura no Brasil como um paradoxo político: seja nos confrontos verticais, entre as três esferas administrativas, seja no confronto horizontal, entre Tesouro e a administração direta consumidora de recursos. O Estado burocrático trata-a como inimiga e

Nas palavras de Ricupero, trata-se de “uma análise da refuncionalização do Estado” a partir do conceito de autoridade pronunciado pelo francês Bertrand de Jouvenel, nos anos 1950, discutida mais adiante neste trabalho.

¹⁷ Tradução livre: “Não sou conduzido, mas conduzo!”, constante do dístico do brasão do município de S. Paulo.

¹⁸ Bresser Pereira, L.C. “Do Estado patrimonial ao gerencial” in Pinheiro, Wilhein e Sachs (orgs.) “Brasil: um século de transformações” - São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2001. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>

como aliada simultaneamente, relevando-a a um papel secundário diante da forte arrecadação tributária gerada pelos serviços e pela indústria. O apoio governamental é desproporcional entre as emergências e catástrofes e na provisão de recursos. Incertezas e desassistência são causas de custos de transação que afetam a eficiência e a receita pública. Ora, paradoxos têm significados contraditórios excludentes pela lógica, mas não pela política. Conforme Veblen criticou os economistas de seu tempo¹⁹, tudo é indiferente para o calculista de “pleasures or pains”, descompromissado que é com o passado e o futuro.

Durante a década e meia analisada, o custo desse paradoxo se evidenciou diversas vezes. As decisões têm horizonte de ação limitado ao prazo de uma safra ou ao mandato de um ministro de Estado. Em resposta, ocorreram manifestos como “tratorações” que promoveram paralisações em rodovias interestaduais ou grupos organizados de tendências distintas que bloquearam agências do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. Sucederam-se ocupações de “sem-terra” dos escritórios do INCRA, de fazendas ou de laboratórios de pesquisas de empresas privadas. Registraram-se passeatas em Brasília por lados antagônicos, articuladas por bancadas congressistas atuantes e entidades representativas de alto peso político. O Congresso Nacional foi invadido. Atraíram a atenção da sociedade para aceleração de decisões retidas nos gabinetes. Invariavelmente alegaram incapacidade de quitar dívidas devido a estiagens e à valorização da moeda nacional. Muitos desocupados aguardam a demarcação de terras para desapropriação e a conseqüente redistribuição de assentamentos.

Como se vê, a pesquisa quer averiguar a percepção dos intervenientes nas políticas públicas sobre o desempenho da participação do Estado. Portanto, não investiga o “quantum” do Estado na sociedade. Porém, os últimos dados disponíveis sobre contas nacionais do IBGE ilustram, à luz da demanda agregada, que o Estado brasileiro consumiu quatro vezes a renda agrícola em despesas da administração pública, no período de 2000 a 2005. Ou seja, um valor absoluto que representa uma participação próxima de 20%, na composição do PIB.

¹⁹ A indiferença do Estado em relação à agricultura remete ao artigo de Thorstein Veblen, escrito em 1898, onde destaca o erro de se analisar o processo da vida econômica do ponto de vista hedonista da natureza humana, despreocupado como se obter meios para fruição do desejado e supremo prazer. Diz: “A concepção hedonística do homem é aquela de um rápido calculista de prazeres e dores que oscila como um glóbulo homogêneo do desejo de felicidade sob o impulso de estímulos que o mudam de lugar, mas deixam-no intacto. Ele não tem antecedentes nem conseqüências.[...] O homem hedonista não é o modificador”. No texto, Veblen vê no capital uma massa de objetos materiais destinados ao uso do homem. Os bens produzidos são fatos do conhecimento humano, competências, preferências e hábitos de pensamento prevaletentes. Na escala industrial, as propriedades materiais dos produtos são constantes. Todavia, é o agente humano quem os modifica. (Tradução livre de “Why is Economics not an Evolutionary science?”, publicado em “The Quarterly Journal of Economics”, vol. 12, 1898, disponível em <http://prof.mt.tama.hosei.ac.jp/~hhirano/academia/econom.htm>)

Incidentalmente, verificamos repetir-se em pleno século XXI o quinto do ouro fundido na colônia. Em compensação, o investimento privado, que reflete a disposição dos agentes econômicos frente ao risco do mercado, teve uma evolução errática²⁰. Portanto, no Brasil, entre 1999 e 2005, a participação do Estado nas contas nacionais foi constante e, à exceção do verificado nos anos de 2004 e 2005, tendencialmente superior ao crescimento do PIB.

Este trabalho não considera a lógica da ação coletiva de OLSON (1999), que evidencia a evasão de compromissos ou a prevalência do interesse egoísta dominante. A abordagem empírica desta pesquisa, contudo, remete a questões como herança cultural e mudança nos padrões de comportamento, conforme demonstra a matriz que aqui se constrói, a qual não inclui o cálculo da ação coletiva. É nossa hipótese, portanto, que os atores entrevistados, ainda que exponham opiniões distintas, estariam, em princípio, unanimemente coesos, com o objetivo de alcançar objetivos comuns e superar os obstáculos de forma plural. Quis-se identificar seus valores e aspirações, a que grupos aderem, que objetivos materialmente almejam, que “trade-offs” seriam possíveis para, de modo estável e duradouro, se alcançar uma estratégia de Estado.

OLSON é ahistórico e trabalha além desses valores quando formula uma lei geral sobre grupos de interesse e a eficiência de seus resultados, tomando em consideração o tamanho do grupo social. REIS (2001) ensina que o principal enfrentamento opõe na atualidade, de um lado, a “escolha racional” ao destacar os interesses orientados e, por outro, a abordagem sociológica convencional, a qual sublinha a importância de valores e normas comportamentais dos indivíduos e nos remete à noção de “cultura política”. Um esquema explicativo mais complexo lembra que as atitudes das ações dos indivíduos, além de

²⁰ O Estado no Brasil, consumiu R\$ 427,5 bilhões em 2005. Tal soma equivale a 20% do PIB, parcela que oscila muito pouco em torno desse percentual desde 1995. Foi superior à participação dos investimentos no PIB, onde a formação bruta de capital fixo encerrou, em igual período, com 16%. A taxa de crescimento anual da demanda do governo foi sempre positiva, nos seis anos analisados, tendo alcançado os maiores resultados em 2002 com 4,7% e em 2004 com 4,1%. O investimento teve um forte crescimento de 5% em 2000, contido em seguida, com apenas 0,4% em 2001, e, posteriormente, dois anos sucessivos de quedas com -5,2% em 2002 e -4,6% em 2003, recuperando-se em 2004 com 3,6% e em 2005 com 3,1%. Nos dois outros grandes grupos de itens que compõem a demanda agregada, o consumo privado ou das famílias (participação de 59% do PIB) cresceu 3,2% em 2005 e o setor externo (participação de 3,6% do PIB) cresceu 9,3% na exportação e 8,5% na importação. A título comparativo, observe-se que a taxa de crescimento anual das despesas foi menor no passado, quando foi negativa em -1,8% no ano de 1996, e positivas em 1,2% em 1997, 3,2% em 1998, e 1,7% em 1999, estas duas últimas taxas nitidamente superiores ao crescimento do PIB. No relato sobre o orçamento por funções e órgãos, nota-se que mais da metade concentra despesas na amortização e serviço da dívida interna e externa, que reflete o custo de financiamento da economia. Sem dispormo-nos a avançar na discussão sobre os efeitos dessa política no controle eficiente da inflação no período, fato é que o resultado líquido é sensibilizado de forma a restringir o tratamento de uma miríade de programas e ações governamentais, que se separam entre os prioritários, como defesa e previdência social, os fundamentais, como segurança alimentar, educação e saúde, e os demais, como a agricultura e a ciência e tecnologia, aqui pesquisados.

comportarem aspirações, desejos ou interesses, têm seu componente prescritivo, como valores morais de qualquer natureza, mais um componente cognitivo, que são as expectativas, crenças e percepções.

Assim, não se analisou a situação de possível fracasso das organizações na defesa dos interesses dos atores ou a adequação da representação exclusiva dos interesses dos líderes dessas organizações. Não se pretendeu, tampouco, idealizar um pensamento homogêneo dos atores intervenientes, porque têm experiências e pontos de vista singulares. Malgrado suas diferenças, o senso comum indicaria que essas variações seriam menos acentuadas entre os atores ligados conhecimento tácito que aporta o meio rural, quando postas em cheque perante outros setores da sociedade ou o senso comum.

Esclareço, por fim, que também não se considerou a avaliação da eficácia das políticas públicas, mas algumas impressões apuradas a partir das escolhas e depoimentos, respectivamente, dos atores questionados e entrevistados. Tampouco não se quer promover aqui uma avaliação qualitativa dos procedimentos em curso ou quantitativa sobre o conteúdo das políticas públicas, embora não nos furtemos a reproduzir circunstanciadamente alguns eventos e fenômenos relevantes e do conhecimento público.

Método e estrutura

Os grupos representantes da atividade agropecuária no Brasil mantiveram uma relação de prestígio e dependência com o Estado até a industrialização do país. Ainda que perene a aproximação formal da chamada elite rural com o poder público no país (no sentido de buscar a modernização de suas perspectivas e afirmar sua inserção social e responsabilidade política), sua intensidade é distribuída conforme os ciclos econômicos e políticos. A mesma geração de atores viu o auge, o declínio e a recuperação do emprego do álcool no combustível, hoje comercializado como etanol²¹. Foi no período analisado pela pesquisa que se fortaleceu o

²¹ Em outubro de 1973, o embargo da OPEP aos EUA, Europa e Japão quadruplicou em cinco meses o preço do óleo cru, produto que então representava metade das importações totais do Brasil. Diante disso, foram desenvolvidas no Centro Técnico Aeroespacial (CTA), em S. José dos Campos (SP), por Ernesto Stumpf pesquisas para desenvolver a adaptação de um motor ao álcool etílico. A experiência bem sucedida e a depressão dos preços mundiais dos produtos básicos e, particularmente o do açúcar de cana, levou o governo a promulgar o Decreto 76.593, de 14/11/1975, que instituiu o Programa Nacional do Álcool “*visando ao atendimento das necessidades de consumo do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos*”. Estimulou-se a produção de álcool para substituição de uma fração de até 25% do volume de gasolina. No auge da produção mundial de petróleo, nova crise no Oriente Médio, desta feita com a queda do governo no Irã, em 1979, e embargo norte-americano ao petróleo daquele país, causa a decuplicação do preço do óleo cru. No Brasil, cria-se o Conselho Nacional do Álcool em 1979. Em 1986, mais de dois terços da frota nacional de automóveis é movida a álcool. Esse veículo representou 95% da demanda. Todavia, a oferta do álcool não a sustentaria sem subsídios do governo. Diante da queda da produção, o preço do óleo cru foi à metade naquele ano. O desabastecimento de álcool com a entressafra 1988/1989 e o controle de preços, inclusive na exportação de açúcar pelo IAA, extinto em 1990. Nesse ano, simultaneamente à liberação das importações de veículos, fortalece a tendência das montadoras à adoção de motores a gasolina padronizados mundialmente, inclusive com

agronegócio, uma redução conceitual de cinquenta anos de idade, chegada ao Brasil apenas há dez²². As cooperativas trocaram seu fim social pelo capital, a empresa nacional cedeu ao movimento de concentração do mercado pelos grupos comercializadores e indústrias químicas multinacionais. Na nomenclatura, a agricultura de subsistência passou a ser residual e a “outra agricultura” dividiu-se entre familiar e patronal, como se a atividade conseguisse separar a produção familiar do princípio empresarial. Um empreendimento agrícola de grande porte é natural que assuma uma estrutura profissional, operada por empregados contratados, porém societariamente controlada por famílias.²³

Convivem, assim, no palco de influências nas políticas públicas grupos de interesses diversos e antagonicos, ambos sob a atual tendência ética do “desenvolvimento sustentável”, todavia, na luta por seus objetivos localizados. A respeito da transformação da sustentabilidade num simples bordão mediático, lembremos que o tema desde sempre está presente no cerne das ciências agrônômicas, a partir do conceito darwiniano de evolução e da

o estímulo governamental a veículos populares de baixa cilindrada, movidos a gasolina.. Entretanto, no Brasil, com vistas a manter abastecido o mercado interno, foi introduzida a “meg” mistura de 60% de álcool anidro ao metanol e gasolina. Na década seguinte, é a vez das exportações de açúcar decuplicarem-se, levando o governo a criar políticas para o setor sucroalcooleiro em 1997. Nesse ano, os veículos a álcool correspondiam já nesse momento a 1% do mercado. Entretanto, nos EUA e Europa prosseguiram, a partir do final da década de 1980, pesquisas para o desenvolvimento de tecnologia de utilização de mistura de até 85% em álcool, resultando no “flex fuel”, sendo os primeiros veículos fabricados a partir de 1992. No Brasil, a partir da experiência de produção de motores adaptados ao álcool, conseguiu-se otimizar seu uso até 100% do combustível.

²² A expressão foi consagrada, em 1957, por dois economistas da Harvard Business School, os professores John Herbert DAVIS e Ray GOLDBERG. O então neologismo inglês “agribusiness” traduziu-se como sendo “a soma total de todas as operações envolvidas na produção e distribuição da oferta agrícola, mais as operações derivadas da produção na propriedade rural, o armazenamento, o processamento e a distribuição de produtos agrícolas e as mercadorias deles decorrentes”. Na última década do século passado, a primeira publicação no país a formalmente introduzir o conceito foi através de ARAÚJO, N.B., WEDEKIN, I., PINAZZA, L.A. em “Complexo agroindustrial: o “agribusiness” brasileiro”. São Paulo: Agroceres, 1990. 238p.

²³ É polêmica a sua discussão no país. Na apresentação da reedição do clássico de Caio Prado Jr. sobre a questão agrária, o economista José Eli da Veiga (2000) assinala a propósito dessa controvérsia entre agricultura familiar e patronal: “Em todos os países desenvolvidos a agropecuária é uma atividade de caráter principalmente familiar, enquanto no Brasil ela é predominantemente de caráter patronal. [...] Desde meados do século passado, quando o Brasil optou por uma estratégia inversa à norte-americana, as elites rurais brasileiras tentam persuadir a sociedade de que essa é uma questão sem importância, pois o caminho do campo só pode ser um: o da grande fazenda com assalariados. O vocabulário pode ter mudado, mas o discurso continua exatamente o mesmo: “promover a agricultura familiar é jogar dinheiro fora”. [...] “chamar colonos para fazê-los proprietários a custos de grandes despesas é uma prodigalidade ostentosa”[...] Nos EUA, onde as elites preferiram não acabar com a “enorme despesa” a que se referia [o Senador] Vergueiro, e usar com muita inteligência os tais “subsídios”, os resultados podem ser avaliados pela comparação entre típicas localidades agrícolas. Onde predominou a agricultura patronal há poucas escolas, igrejas, clubes, associações, jornais, empresas e bancos. [...] Por haver criticado com muita perspicácia e acuidade as vetustas teses comunistas (sobre a suposta existência de “restos feudais” no campo brasileiro e outras coisas do gênero) [...] Caio Prado Jr. involuntariamente criou um batalhão de intérpretes mecanicistas que se encarregaram de usar suas idéias para alimentar o mito de que a agricultura capitalista tem necessariamente caráter patronal.” Veiga também desenvolveu a respeito para o NEAD, numa outra ocasião, tabelas sobre essa realidade na Itália.

necessidade de extensão da presença do homem em meio à natureza que ele conhece.²⁴ Mas, o antagonismo na discussão sobre políticas para a agropecuária passou a abranger temas como biossegurança e ambiente. Reforça-se entre nós a responsabilidade de administrar o peso de deter 28,3% das florestas mundiais, distribuídos em mais de 4 milhões de km², pelo menos em três grandes biomas conhecidos. Tais recursos naturais são ameaçados pela população desprovida de educação e tecnologia, embora a ocupação humana no país tenha contribuído para a efetiva preservação do ambiente.²⁵ Avultam-se potencializadas as diferenças de visões sobre o tema. Nessa nova montagem de personagens se buscou saber se os valores e crenças e o interesse coletivo permitem construir um “Estado estratégico” que reúna interesses plurais.

O intervalo de tempo utilizado nesta dissertação refere-se aos marcos legais das políticas públicas para a agricultura no país. Inicia-se com a chamada “Lei Agrícola”, a Lei nº 8.171, promulgada a 17 de janeiro de 1991, que criou o Conselho Nacional de Política Agrícola, e vai até a promulgação da Lei 11.105, de 24 de março de 2005, que criou a política nacional de biossegurança e reestruturou a Comissão Nacional Técnica de Biossegurança (CTNBio), já amparada por lei de 1995. Como já dito, poderão ser citados fatos relevantes anteriores ou ulteriores a essas datas. Esses limites dimensionam a profunda transformação que sensibilizou a agricultura brasileira e, de um modo geral, contagiou a sociedade e que avança por este século.

O trabalho é numa abordagem interpretativa das informações fornecidas pelos atores entrevistados, selecionados pelo método reputacional, que nos permite conhecer os significados atribuídos aos fenômenos pesquisados. Os atores foram dispostos num quadrante de opiniões das áreas acadêmica, empresarial, do poder executivo e do poder legislativo, entrevistados no período entre fevereiro e setembro de 2007. Conforme lembram os estudos

²⁴ VEIGA trata da falsa questão de salvar o planeta em artigo de 06/01/2008, no diário “Folha de S. Paulo”, Op. cit.

²⁵ Segundo o ecologista Evaristo Eduardo de Miranda (2007), da Embrapa, “na maioria dos países, a defesa da natureza é fenômeno recente. No Brasil, vem de longa data. Desde o século XVI, as Ordenações Manuelinas e Filipinas estabeleceram regras e limites para exploração das terras. Havia listas de árvores protegidas por lei, o que deu origem à expressão madeira-de-lei. O Regimento do Pau Brasil, de 1600, estabeleceu o direito de uso sobre as árvores e não sobre as terras. Consideradas reservas florestais da Coroa, não podiam ser destinadas à agricultura. Essa legislação garantiu a manutenção sustentável das florestas de pau-brasil até 1875, quando entrou no mercado a anilina. Ao contrário do que muitos pensam, a exploração racional do pau-brasil manteve boa parte da Mata Atlântica até o final do século XIX e não foi a causa do seu desmatamento, fato bem posterior. (...) A política florestal da Coroa portuguesa e brasileira logrou manter as florestas preservadas até o final do século XIX. O desmatamento brasileiro é fenômeno do século XX. (...) O desmatamento brasileiro não produziu desertos. Como na Europa, as florestas cederam lugar à agricultura moderna e competitiva, à pecuária, às florestas plantadas e às cidades.”

de BOURDIEU (1997) sobre o campo científico, nem todo mundo tem instrumentos de produção da opinião pessoal, porém o grupo poderá revelar outra formulação de problemas. Além do campo científico, marcado pelas ideologias, pelas leis que o governam e o respectivo senso comum, quis-se revelar a herança social dos atores, o que BOURDIEU chama de “habitus”.

Combinou-se uma série de trinta entrevistas semiestruturadas e uma pesquisa quantitativa exploratória junto a um público intencionalmente selecionado de centena e meia de indivíduos. Foram utilizados dados primários colhidos junto a uma amostra intencional, 166 indivíduos, que voluntariamente dispuseram-se a responder, entre 27 de fevereiro e 29 de julho de 2007, um questionário autoaplicado composto por 100 campos de opções de respostas.²⁶ O interesse do pesquisador foi contar com uma amostra de indivíduos de ambos os gêneros, independentemente do nível de renda ou dimensão da área de sua propriedade rural²⁷, abrangendo correntistas do Banco do Brasil – característica da maioria dos questionados - que tivessem na agropecuária sua principal fonte de renda, podendo ocupar-se como sítiantes, pecuaristas de leite ou corte ou demais formas específicas de agricultores.

Considerando o curto conjunto de perguntas que compôs o questionário, associado à pequena amostra finalmente lograda, a pesquisa está restrita a essa dimensão, naturalmente impedida de evidenciar satisfatoriamente a representação de toda uma realidade. Não sendo aleatória a amostra, não se justifica estimar o intervalo de confiança razoável em vista população imprecisamente estimada de correntistas no setor agropecuário. Inspirada por trabalhos do Banco Mundial sobre mensuração de capital social, ação coletiva, aspirações e críticas é que foram levantadas as tendências com relação a valores da amostra empregada.

Complementarmente, uma pesquisa qualitativa junto a um painel de trinta expertos, poucos deles previamente selecionados, por suas funções públicas ou cargos de representação, enquanto os demais foram indicados principalmente por método reputacional. Foram entrevistados deputados da situação, da coalizão e da oposição. Houve um ex-ministro de estado, um presidente de empresa estatal e outro de empresa multinacional, um ex-vice-presidente de banco público e um presidente de entidade de classe nacional e um vice-presidente de federação estadual de agricultura. Além disso, foram entrevistados professores que têm função na administração pública direta em cinco ministérios.

²⁶A metodologia utilizada é discutida no capítulo 5. O questionário está reproduzido no Apêndice 1.

²⁷ Ao contrário, o Projeto Conhecer, da Confederação Nacional da Agricultura, é uma série regular de questionários junto aos associados, que utiliza em sua metodologia o valor monetário declarado da propriedade rural sem benfeitorias, isto é, o valor da terra nua (VTN), em ordem decrescente, para selecionar o extrato superior da população de respondentes.

A revelação desses dados, cujos depoimentos foram gravados e transcritos pela pesquisa, permitem inferir a próxima pauta da agricultura neste país, que será explorada por este estudo. Numa etapa futura, um projeto maior apontaria para uma pesquisa complementar comparativa sobre políticas públicas praticadas em países comercialmente concorrentes ao Brasil, localizados no hemisfério americano.

Adicionalmente, com base nas informações disponíveis no site do Palácio do Planalto na internet, observamos a composição disponível da agenda do Presidente da República (PR), no período de janeiro de 2003 até junho de 2007. Apurou-se um conjunto de eventos que se encontra no apêndice 1. Ali se observa a atenção dada pelo primeiro mandatário da nação ao tema agrícola, com amplo destaque para a fixação do tema biocombustível na pauta de interesses regulares nacionais, e, também, o equilíbrio entre os atendimentos a despachos com seus ministros de Agricultura e do Desenvolvimento Agrário.

Assim, o plano geral do trabalho é organizado em nove capítulos que abordam diferentes ângulos. O primeiro capítulo relata quais os campos ou tradições de debate que inspiraram o problema da pesquisa e amparam a base da minha hipótese, segundo a qual os valores que consolidam o capital social, a princípio estão presentes entre os atores pesquisados, o que conforma a variável preditiva. Utilizo a interpretação dos conceitos neoinstitucionalistas estudados pela sociologia e ciência política que levam a ação econômica a ser entremeada de relações interpessoais, onde normas informais e seus constrangimentos em relação às regras formais atuam sobre a estrutura da sociedade. Mostra uma abordagem da agricultura como sendo um bem ou benefício público.

Na perspectiva de compreensão teórica do tema, no segundo capítulo trato da variável dependente, o “Estado estratégico”, cujo modelo é esboçado à luz da ciência política, recordando-se os principais conceitos de Commons e Jovenel, bem como é descrita a estratégia como uma matéria específica estudada pela ciência da administração atual, em base ao ensinamento de PORTER e MINTZBERG. O terceiro capítulo emprega os conceitos de políticas públicas e outras perspectivas das ciências sociais que complementam a compreensão desta pesquisa, como a história (em particular as origens estratégicas da agricultura brasileira) e a sociologia econômicas. que delineiam o campo de interesse deste trabalho; e, da abordagem à luz dos parâmetros mais representativos da ciência da administração sobre estratégia, seus conceitos e suas escolas. No quarto capítulo, apresento informações, que não são objeto de análise, mas tomadas como dados, pois discorrem sobre da complexidade da agricultura e seus novos paradigmas em padrões aplicáveis à situação brasileira, adicionado de comentários sobre a evolução do marco institucional, sob os aspectos

legais e administrativos, que retratam a realidade que provoca a construção de um Estado estratégico.²⁸

A partir do quinto capítulo, o trabalho descreve os resultados da pesquisa em si, começando pelos dados quantitativos do “survey” com os produtores rurais. Na seqüência, o sexto capítulo traz a análise qualitativa decorrente de entrevistas referentes ao poder legislativo, com as percepções de conceitos expressas segundo o posicionamento político dos seus partidos em relação ao poder executivo: situação, coalizão e oposição. O sétimo capítulo, ao tratar das percepções dos atores no mercado, consiste na versão qualitativa complementar às percepções dos produtores rurais, exemplificando inclusive um conflito na indústria de agroquímicos e a versão vigente e revisitada do conceito de cooperativa. O oitavo capítulo é fruto da própria evolução da pesquisa. Seu crescimento no processo da investigação levou a tratá-lo, à parte da sua importância, por se revelar como o cerne do modelo de Estado estratégico. Trata da relação da ciência comparada ao mercado e da interferência ideológica na ciência, tratando de casos da Embrapa e da CTN Bio.

O último e nono capítulo reflete as percepções do governo, na forma do discurso de seus atores e também pelo conteúdo do programa plurianual, cuja análise sinaliza o que há de estratégia oficial no país. Acompanham, ainda, apêndices contendo o questionário empregado na pesquisa, uma seleção de eventos relacionados com a agricultura colhidos da agenda do Presidente da República, no período de 2003 a 2007 e dois levantamentos sobre 105 órgãos estratégicos da administração pública federal e os 50 normativos principais da agropecuária. Nos anexos a lista completa das leis setoriais promulgadas entre 1991 e 2005, bem como uma seleção de programas governamentais. De fato, a agricultura é uma área complexa do conhecimento.

²⁸ A intenção original do autor era incluir suas considerações sobre o estado comparado da agricultura brasileira, com base nos dados do censo agropecuário 2005/2006 do IBGE, cujos resultados finais ainda não estavam disponíveis à data da conclusão. Assim, esse capítulo poderá posteriormente ser objeto de um artigo complementar.

CAPÍTULO 1: Valores neo-institucionalistas na agricultura

“Um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança [...] Numa comunidade rural [...] onde um agricultor ajuda o outro a enfiar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamento”

(James Coleman in “Fundamentos da Teoria Social”, 1990, apud Putnam (1993))

A agricultura é a mais antiga forma organizada de agregação sócio-econômica. Por sua natureza racional no tratamento da terra, o homem através da agricultura interrompeu, em estágios distintos, o extrativismo e abandonou a crença do homem na sorte, parafraseando Veblen quando teoriza sobre a classe ociosa. Na experiência brasileira, a agricultura apresenta atributos sem equivalentes, para além de estar singularmente relacionada à origem da nação, detalhados no capítulo seguinte. O esperado emprego da biomassa na matriz energética no século XXI levou o economista polonês Ignacy Sachs a aplicar a expressão “biocivilizações” para o futuro do Brasil e do conjunto de países produtores. Sua intenção foi dizer que nossa história se atrela à ciência da biomassa, o que já ocorre há quinhentos anos, na sofisticação proporcional de cada tempo. Porém, é livre o pensar que o avanço da tecnologia motive um projeto muito maior. Isto posto, as variáveis independentes desta pesquisa apóiam-se em conceitos abordados pelo neo-institucionalismo nas versões da sociologia, economia e ciência política. Ao descrever sua teoria social, o sociólogo norte-americano Robert MERTON (1957) afirmou ser “indubitavelmente antigo e provavelmente certo” que as pessoas agem numa moldura social de referência respaldada pelo grupo do qual fazem parte.

1.1 – Bem público

A definição de conceito implica em dar sentido uniforme à diferenciação da característica particular de um objeto estudado, de modo a esclarecer a compreensão do leitor. Diz-se isso para demonstrar alguma complexidade no desenvolvimento da conceitualização da agricultura como benefício público.

A propósito do tema “tragédia dos comuns”, notabilizada pelo artigo de HARDIN (1968), o assunto havia sido anteriormente objeto de exame por H. Scott Gordon, em 1954, que formulou uma teoria econômica sobre a propriedade pública, usando a pesca como modelo. Oportunamente, OSTROM (1990, 3) lembra que se o tema fosse restrito à pesca ou a algumas terras de pasto (as servidões ou “commons”), a “tragédia dos comuns” teria pouco interesse. Esclarece que, da mesma forma, outros casos foram enquadrados naquele conceito, tendo sido estudados pelas ciências sociais nos países centrais, como a fome no Sahel (savana africana que define a fronteira entre o deserto do Saara e as terras mais férteis a sul), as queimadas no Terceiro Mundo, a chuva ácida, a organização eclesiástica entre os mórmons, a incapacidade do Congresso norte-americano de conter suas despesas, o crime urbano, a relação setor público/setor privado nas economias modernas, os problemas da cooperação internacional e o conflito entre as comunidades de origens grega e turca em Chipre.

Tais exemplos práticos facilitam o avanço desta abordagem, pois, acredito que a agricultura também reúne condições para aproximar-se da idéia de um proveito coletivo ou, mais objetivamente, de um benefício público, significação genérica mais razoável, visto que o substantivo “bem” tem aplicações específicas nas ciências sociais. A dificuldade em precisá-la decorre de uma contradição entre as fontes consultadas. Descrita mais detalhadamente no capítulo 4, a chamada “agricultura multifuncional”, existente em maior ou menor expressão em toda parte, torna claro o modelo de bem ou benefício público que defendemos. Trata-se de uma técnica de produtividade que integra na mesma propriedade a atividade pecuária com a lavoura, que recupera solos, aplica a rotação de culturas mediante o plantio direto, com o emprego de forrageiras e pastagens, modelo cujas unidades, em geral, estão afastadas dos grandes centros processadores de alimentos, com a preservação dos primeiros valores rurais pelos produtores.

Particularmente, na ciência política da norte-americana Elinor OSTROM define bens de rede ou de propriedade comum (“common-pool resources” ou “common property resources”) como sendo irrestritos e abertos a todos. Em busca da precisão do conceito, volto-me, então, para a edição brasileira da “Lógica da Ação Coletiva” de Mancur OLSON (1999), onde a expressão original inglesa “public good” foi, por alguma razão aqui desconhecida, traduzida por “benefício público”. Para o economista norte-americano, são públicos aqueles serviços e benefícios “que atingem a todos ou praticamente todos na nação”. Entretanto, mais à frente, OLSON determina que “os benefícios comuns ou coletivos *proporcionados pelo governo* são usualmente chamados de ‘benefícios públicos’ pelos economistas”, considerações essas que merecem uma digressão.

A definição de agricultura que introduzo nesta pesquisa faz paralelo à definição de DAVIS e GOLDBERG para a expressão agronegócio: para fins desta pesquisa, agricultura é o produto epistemológico de um conjunto de conhecimentos científicos aplicados no ambiente agro-alimentar. Nesse sentido, até onde pude dialogar com a literatura selecionada, há indícios que permitiriam propor a hipótese da agricultura como um bem ou benefício público. Sob os princípios clássicos da economia, a mercantilização da agricultura em nossa era nos compele a vê-la exclusivamente como um bem privado. Caberia, então, estabelecer uma outra base de compreensão mínima para tratar do argumento fossem causa e consequência de um bem público os diversos domínios de conhecimento que essa ciência – a agricultura – aporta desde o solo e o ambiente até as relações sócio-econômicas, que lhe dariam o atributo de bem público. Por outro lado, outros poderiam vê-la como razão e efeito de diversos “males públicos” com consequências no campo político. A complexidade da agricultura poderia em si ser argumentada para tratá-la como um bem público. Contudo, não é imediata sua imediata aceitação à luz dos valores clássicos que formaram o conceito econômico de bem público, semipúblico ou coletivo. Observa-se que tais áreas de especulações nos conduziram a aprofundar a discussão de sua importância para a sociedade como forma de entender por que a ausência de uma estratégia de Estado articulada para a agricultura brasileira..

À guisa de exemplo, os economistas BARRO e SALA-I-MARTÍ (2004, 18), ao estudarem recentemente como a tecnologia que afeta efetivamente os fatores de produção na economia para a importância do crescimento econômico, argumentam sobre a dificuldade de incluir os avanços tecnológicos entre os padrões competitivos da economia neoclássica, cuja leitura poderia ajudar a refletir sobre o papel público dos bens:

“ Os avanços tecnológicos envolvem a criação de novas idéias, que são parcialmente não-rivais e, por isso, têm aspectos de bens públicos. Para uma dada tecnologia – que é um estado de conhecimento dado – é razoável argumentar retornos constantes em escala nos fatores de produção rivais, como o trabalho, o capital e a terra. Em outras palavras, dado o nível de conhecimento sobre capital e como produzi-lo, alguém pode pensar que é possível replicar uma firma com a mesma quantia de trabalho, capital e terra e obter duas vezes resultados. Mas então, o retorno à escala tende a ser crescente se as idéias não-rivais forem incluídas como fatores de produção. Esses retornos crescentes conflitam com a competição perfeita. Em particular, a compensação de idéias velhas de acordo com o atual custo marginal de produção – zero – não irá prover a recompensa apropriada ao esforço de pesquisa que sustenta a criação de novas idéias.”

Por extensão, a agricultura em si, enquanto cultivo da terra, não seria à origem um bem negado a qualquer indivíduo, mas um benefício à totalidade dos usuários da sociedade no mesmo horizonte de tempo²⁹, independentemente de arcarem diretamente com o seu custo, o que não se confunde com o modo de produção coletivizado. A outra característica a ser argumentada poderia ser ou não desejável a exclusão de um dos modelos de produção agrícola do país, caso particular das produções de fumo. A dimensão dessa discussão incluiria outras formas intermediárias de produção, com modelos que são compostos por sítiantes e agricultores médios, ou que empregam culturas orgânicas ou não, pecuaristas de bovinos (corte e leite), criadores integrados de suínos, aves e outros pequenos animais. Multiplicam-se proporcionalmente às novas regiões metropolitanas e à mudança de hábitos alimentares causada pelo aumento de renda. Esses indivíduos são supridores dos seus semelhantes que atuam como feirantes e pequenos comerciantes, nos supermercados, nas redes de distribuidores de grandes superfícies e na indústria de transformação de alimentos. Agora, acrescente-se também à lista de meios de produção as usinas de biocombustível e o complexo agroenergético. Assim, se a sua essencialidade recompensa o investimento de forma extensiva a outros usuários, aqueles que não guardam relação direta com o setor (os “free-rider”), seria a agricultura um bem privado ou seletivo?

Uma vez que os indivíduos usufruem-na, de forma generalizada, a agricultura atende às condições de não-excludente e não-rival (partilhável). À medida que avançam os programas de segurança alimentar no país, cada vez menos as pessoas serão impedidas de usufruir dos benefícios da agricultura. A respeito de sua indivisibilidade, um indivíduo não impede seu semelhante de usufruí-la, pois, na escala agroalimentar, sua disponibilidade não fica comprometida – em um estágio ou outro da cadeia o semelhante acessa-a e dela beneficia-se. Convive-se possivelmente com uma indeterminação da agricultura como os conceitos da economia para bem “quase-público” e “semi-privado”.

A dimensão da agricultura como benefício público poderia ser calculada pelo risco inerente à sua perda, ao desabastecimento alimentar, ao encarecimento dos gêneros alimentícios, à redução da economia de subsistência. Há, ainda, a considerar as informações sobre danos climáticos levantados por investigações científicas recentes, que rapidamente realçam o problema de que a agricultura necessita ser alvo de uma ação estratégica integrada por parte do Estado, como antecipou a Embrapa (2004) com simulações e cenários sob

²⁹ Há menos de cem anos a agricultura era a atividade sócio-econômica predominante em todo o planeta. A presença cada vez mais freqüente do homem urbano (sobretudo, como se conheceu no século passado com a industrialização) torna oportuna a discussão da agricultura enquanto um bem público.

aumento de temperatura no zoneamento agroclimático das principais culturas, que apontam para a quase extinção da cultura do café no país em situação extrema, porém possível.³⁰ Também a Embrapa (2006) estudou a vulnerabilidade da agricultura sul-americana às mudanças climáticas, recomendando a adoção de políticas e estratégias para enfrentar mudanças de longo prazo, tendo em vista que o sistema sócio-econômico deverá adaptar-se às condições futuras. Complexa e de interesse interdisciplinar, o indicativo é que serão necessários mais investimentos em pesquisas importantes.³¹

A alteridade nos ensina a compreender nossa realidade, ensinou o Nobel de literatura de 1990, Octávio Paz, após sua função de embaixador mexicano na Índia. Nesse sentido, o conceito de benefício público para a agricultura é devido aos volumosos recursos atribuídos ao orçamento do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA), versão prática que tem em conta atribuições como o desenvolvimento do território rural, com fundos especiais para a pesquisa e desenvolvimento do setor “a título de segurança”, outra finalidade a considerar nesta especulação.

1.2 - Ação Coletiva

Início este outro elemento teórico com as conclusões de Mancur OLSON. Embora tenha desenvolvido uma teoria geral sobre a formação de grupos políticos e a ação coletiva, sem especificar um domínio ou uma esfera de atividades – como a agricultura -, o raciocínio de OLSON sobre a lógica da ação coletiva é de que o interesse individual na conexão social

³⁰ Durante audiência pública da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, em abril de 2007, a representante da Embrapa fez a apresentação de relatório (AVILA, IRIAS e LIMA, 2006) que indica efeitos da elevação entre 1° até 5,8° da temperatura. Em alguns estados, o aumento máximo estimado resultaria em uma redução de 95% da cultura do café em SP, MG e GO e de 75% no PR. Também ocorreria uma drástica redução do milho. Em outro trabalho, para o caso da soja, a mesma elevação de temperatura pouparia no país a cultura apenas nos estados do PR e SC, no sul, mais PA, parte setentrional do MT, RO e AC. Uma pequena elevação de 1° da temperatura seria suficiente para afetar regiões sul de GO e sul de TO, metade oeste do MS, majoritariamente MG (exceção feita ao Triângulo e sudoeste do estado) e integralmente a BA. Os exemplos de “commodities” concentram largas extensões no país. Sua seleção serve de alerta para os riscos que corre a sociedade. Disponível <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/capadr/audiencias-2007/audiencias-2007>. Sobre o assunto, em janeiro de 2007, a Royal Geographical Society, de Londres, anunciou que cientistas norte-americanos e australianos fizeram simulações em supercomputadores sobre nove modelos de clima para os períodos 1989/1999 e 2080/2099, este último com três variações da quantidade de gases estufa na atmosfera. Estimam uma elevação do nível de precipitação pluviométrica para regiões acima da latitude de 40° norte (EUA, Canadá e Rússia) e da seca no oeste dos EUA, sul da Europa e leste do Brasil. O tempo de plantio e safra na América do Norte e na Eurásia deverá aumentar, “*o que pode ser interpretado como uma boa notícia para os agricultores*”. Disponível em http://www.geographical.co.uk/Home/Climatewatch/weather_extreme_Jan07.html

³¹ Na mesma Comissão de Agricultura, em abril de 2007, a Embrapa demandou investimentos para pesquisas sobre: os efeitos do clima (concentração de CO², temperatura e umidade) em áreas agrícolas, florestas e pastagens; avaliações de seqüestro de carbono no solo e biomassa vegetal; cenários futuros de impactos do clima na pecuária e dos gases de efeito estufa causados pela atividade agropecuária; desenvolvimento de forrageiras e cultivares com potencial de adaptação; e, impactos sociais.

organizada é fundamental para atendimento de suas necessidades, servindo de célula original da ação coletiva. Explica que a saga pela obsessão do predomínio egoísta prevalece e não guarda compromisso com o coletivo. As observações sobre a assimetria de resultados entre grupos sociais se confirmaram em situações específicas estudadas por OLSON sobre a ascensão e o declínio das nações.³²

Outra tradição da investigação científica preocupa-se com as condições preliminares que caracterizam os grupos, como tipos de heranças culturais ou formação educacional, as quais se ressentiriam da ausência de incentivos do Estado, preocupação central do nosso pensamento, uma situação onde o Estado não dá insumos para tal como escolas e meios de comunicação. Particularmente, adotei para esta hipótese o princípio de que uma maior identidade entre os indivíduos é sempre causadora de uma maior cooperação entre o grupo (base do Estado no sentido rawlsiano), caso já estudado pela ciência política e presente em algumas comunidades étnicas e de imigrantes (TILLY apud STONE, 1990).

“A atividade humana é comportamentalmente a vontade humana em ação”, dizia COMMONS (1950, 21), há mais de cinquenta anos, ao recordar que o encontro de vontades – esse o verdadeiro alicerce de seu conceito de ação coletiva - poderia ser analisado, por um economista, como se fosse uma simples transação. Transação é uma ação conjunta, cujos termos são acordados e sob os quais é executado o compromisso. Contudo, sua experiência ambiental eram os EUA, onde o “pico do capitalismo” resumia a ação coletiva nas três formas dominantes conhecidas: empresas, sindicatos e partidos políticos, que persistem entre nós, ainda que o respectivo poder de representação seja pouco reconhecido e seus interesses diluídos, enquanto grupos. Com relação às empresas de sua época, é interessante notar, que falava especificamente da “limited liability corporation”, ou seja, a seminal “sociedade por cotas de responsabilidade limitada”, nossa “Ltda.”³³, como se a única representante do mercado de livre concorrência, num tempo onde a individualidade era a grande característica empresarial, empreendimentos familiares, situação hoje suplantada pelas profissionais “sociedades anônimas” e anônimos fundos de investimento globais. Ainda assim, compartilho

³² Veja-se OLSON, M. “The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities”, Yale University Press, New Haven/London, 1982.

³³ A propósito, lembro que no direito comercial, a “Ltda.” ou “LLC” nos EUA (na Inglaterra, a “proprietary limited” ou “Pty. Ltd.”) é a forma contratual de capital fechado empregada para limitar decisões de acionistas a empresas subsidiárias dos grupos econômicos. A prática corrente das finanças corporativas de nossos dias levou sua forma jurídica mais avançada à constituição de empresas propositadamente e temporariamente (“special purpose entities” ou “special purpose vehicles”), criadas para mitigar riscos e/ou fazer valer interesses fiscais “special purpose entity” ou “special purpose vehicle”. Alguns investimentos no setor agropecuário brasileiro compreendem esse instrumento.

do pensamento do economista norte-americano de que a ação coletiva é a base das instituições que controlam, libertam e expandem a atividade do indivíduo.

Sublinho como afirmação e o ponto de interesse deste trabalho, o entendimento de que são as vontades do indivíduo refletidas na ação coletiva, as quais permitem a liberdade de criação do indivíduo, mais do que o respeito às escolhas pessoais. A criação é o lado da oferta de novos fenômenos e perspectivas para decisões futuras, enquanto as escolhas são as respostas ou a demanda por fenômenos e decisões passadas. Neste ponto, os indivíduos estão em iguais condições de enfrentamento, embora diferenciados os recursos. Retomo a questão central que defendo de que a ação coletiva requer condições de participação de seus membros preliminarmente, senão iguais, aproximadas. Sendo posterior ao classicismo de Adam Smith, quando a individualidade era o direito primordial cristalizado, a ação coletiva é resultado da interação das diferenças individuais, mediante argumentos, debates, conferências, compromissos, encontros, acordos, desacordos e negociações entre pessoas comuns: empresários, trabalhadores, fazendeiros ou outros profissionais, quando persuadidos a considerar seus interesses comuns, todos esses elementos potencializados no tempo. Adicione-se aqui o conjunto de consumidores

A agricultura é palco de uma imensa convergência de interesses e oportunidades para expressão da ação.. A relação de forças no mercado internacional faz com que, se de um lado, os consumidores no estrangeiro pagam o mesmo preço “free on board” num determinado porto de embarque, em pé de igualdade com qualquer lado do planeta, por sua vez, entre os produtores a situação é distinta por diversas razões. Dentre elas compete ao Estado agir com equilíbrio e promover a cooperação entre os indivíduos tendo em vista as diferentes situações internamente. Do ponto de vista econômico, entre os produtores de grãos no Brasil que apresentam, particularmente, forte competitividade na oferta de algodão, milho e soja (também poderia ser açúcar, aveia, cacau, café, girassol, mandioca, sorgo, trigo e outros menos competitivos) – encontramos arrendatários e proprietários de poucas centenas, muitas centenas, alguns milhares ou centenas de milhares de hectares aráveis. O tamanho de suas propriedades resultou da trajetória passada de cada indivíduo (“path dependence”). Decorreram do seu contexto social, do conhecimento acumulado e adquirido, seus acertos, omissões e erros, até mesmo dos desígnios da natureza. Todavia, ocorre que entre os pequenos produtores, estes armazenam sua produção em cooperativas e delas ficam fortemente dependentes; aqueles produtores de porte intermediário têm alguma capacidade física de estocagem e entregam seus produtos diretamente nas comercializadoras. Porém, aqueles produtores abastados chegam ao estágio final de processamento de suas próprias

exportações. Possivelmente, estes últimos estarão menos ansiosos por políticas públicas que diminuam hiatos na comercialização de suas colheitas.

COMMONS ilustrou a transformação do setor agrícola com uma história sobre três gerações da família Wallace, a qual num espaço de quarenta anos viu a atividade passar da ação individual para a máxima dependência da ação de terceiros. O avô foi o ideal do individualismo da economia clássica. Pioneiro no século XIX, foi fazendeiro e advogou em prol do bem-estar e pela educação e pesquisa agrícola. Seu filho chegou a ministro da agricultura em dois governos, mas advogou pela causa da ação direta do Estado na agricultura com plano de subsídios sobre preços. Por fim, o neto tornou-se igualmente ministro da agricultura, porém pôs em operação os programas de assistencialismo e reforma agrária do “New Deal” em 1933. Tal transição representa a passagem do estágio da produção agrícola para subsistência (“*use*”) para a produção para venda (“*sale*”), da agricultura familiar para a comercial. Vimos acompanhando a partir daquele ano a constante renovação do “Farm Bill” a cada nova legislatura nos EUA³⁴.

Do ponto de vista social, entretanto, muitos agricultores brasileiros têm uma origem social assemelhada: em geral, foram migrantes, vindos de outras latitudes do país e, não obstante suas histórias pessoais, estarão sempre prontos a descobrir novas fronteiras, trabalhando a terra incessantemente de sol a sol. O Estado deve comparecer para estabelecer seus limites. As políticas públicas que partiriam dos anseios desse grupo destinadas a corrigir desequilíbrios entre os grupos têm a responsabilidade de refletir um processo de entendimento construído por conciliações, por cessões e ganhos. A ação coletiva, justificada pela afirmação da atividade individual, requereria a presença reguladora e arbitral do Estado através da implementação de políticas públicas. A ação coletiva serve como libertadora e expansora de ações individuais, que resultariam em benefícios comuns. Portanto, cabe ao Estado a vigilância do contexto. É o caso prático de uma decisão sobre a construção ou manutenção de

³⁴ Com subsídios da ordem de US\$ 286 bilhões a partir de 2008, na forma de projeto de lei para o setor originalmente aprovado em 1933 (em meio às medidas de recuperação econômica do “New Deal”), o “Farm Bill” constituiu-se no primeiro e mais significativo normativo da política agrícola norte-americana com respaldo legislativo, agindo como o principal instrumento mandatário sobre a matéria nos EUA. Quando de seu lançamento, era considerado experimental e um remendo às imperfeições do mercado, embora fosse determinado a aumentar o valor dos produtos. Veja-se, a propósito, este diálogo, durante conferência de imprensa com o Presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, em 15/03/33: “[...]Q. Is it permanent legislation? THE PRESIDENT: No. Obviously a farm bill is in the nature of an experiment. We all recognize that. My position toward farm legislation is that we ought to try to do something to increase the value of farm products and if the darn thing doesn't work, we can say so quite frankly, but at least try it”. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=14562>

uma estrada, reconhecidamente um bem público, cujos benefícios atendem a uma região agrícola e favorecem produtores rurais e consumidores urbanos.

O peso da ação coletiva nas políticas públicas é parâmetro para seleção de investimentos e para evitar custos sociais em proveito exclusivo de indivíduos. A ação coletiva funciona não só para a geração de riquezas, mas para se evitar a escassez de recursos, a desatualização do conhecimento e de tecnologias. São aspectos existentes na agricultura brasileira que podem ter graves repercussões sobre uma quantidade anônima de consumidores urbanos, a começar pelo êxodo rural. Em compensação, a complexidade da ação coletiva está no justo receio de enfrentar eventuais lideranças que se imponham e venham a desconsiderar os interesses dos indivíduos, desrespeitando-os. Assim, o convívio aparentemente paradoxal entre a ação coletiva e o individualismo é também um exercício de razoabilidade entre seus extremos.

1.3 Capital Social

A definição original de COLEMAN (1990), de notável influência nesta pesquisa, dizia que “capital social é uma variedade de entes que têm duas características em comum: aqueles que consistem em algum aspecto da estrutura social; e, aqueles entes facilitadores de ações dentro dessa estrutura”. Destacava o mecanismo de facilitação que liga o capital material e o humano, em última análise, os recursos disponíveis pelos indivíduos para atingirem seus objetivos. Notou-se no meio científico uma insatisfação pela “indefinição” do que são e de onde vêm os entes facilitadores de COLEMAN. Outra crítica era quanto à visão exclusivamente positiva das estruturas sociais. Entendeu GRANOVETTER (1973), numa análise sob o conceito de “embeddedness” (entremeios, sedimentações ou incrustações no tecido social), que as estruturas sociais podem avançar, mas, também, poderiam constranger os objetivos dos indivíduos, até mesmo redefinir o conteúdo desses objetivos.

Assim, a definição foi revista, sem a ênfase de COLEMAN nas estruturas sociais, porque estas podem ter efeito negativo: capital social é o conjunto de expectativas de ação dentro de uma coletividade que afetam os objetivos econômicos e o comportamento de seus membros e suas respectivas buscas de objetivos, mesmo se essas expectativas não são orientadas para a esfera econômica. Nesse sentido, a mensuração do capital social exerce notável influência nesta pesquisa.

Apura-se dentre as diversas leituras que se distinguem quatro importantes expectativas para a confirmação da existência de capital social. A primeira das expectativas é a “introjeção de valores”, o caráter moral das transações e os valores imperativos aprendidos durante o

processo de socialização. É fonte de capital social porque ela apronta os indivíduos a comportarem-se de uma maneira previamente estabelecida. A segunda fonte são as “transações recíprocas”, que se traduz pela dinâmica de filiação a um determinado grupo. Ao contrário da primeira expectativa, aqui não se espera que o indivíduo aja de acordo com uma moral dos seus superiores, mas de acordo com seus interesses pessoais em intangíveis sociais. A “solidariedade consolidada” é a terceira forma, que se refere a circunstâncias situacionais em que um comportamento de grupo é orientado por princípios, antes de qualquer “introjeção de valores” pessoais, onde os interesses individuais estão soldados numa forma mais elevada de consciência numa dada situação de adversidades comuns. Por fim, a última expectativa é a “confiança cobrável”, onde os indivíduos subordinam seus desejos atuais às expectativas coletivas (na antecipação do que Weber chamava de “utilidades”), as vantagens de longo prazo em virtude de ser membro do grupo. O capital social aqui é gerado pelo cumprimento disciplinado das expectativas do grupo pelos indivíduos.

PUTNAM (1996, 177) observou que a superação dos dilemas com a ação coletiva e o oportunismo contraproducente depende de um contexto social mais amplo ou do ambiente no qual o embate de forças ocorre. A partir de COLEMAN e OSTROM o autor notou que a cooperação é mais fácil onde há uma “herança cultural” de um bom estoque de capital social, com formas de reciprocidade e sistemas de participação cívica.³⁵

³⁵ Convém, aqui, introduzir uma reflexão sobre a realidade brasileira. Tendo a crer que a intensa migração interna no Brasil de agricultores (cuja produção já não é mais voltada para a subsistência), com destino à ocupação de novas e imensas áreas, isoladas e absolutamente desabitadas, pode ser um complicador na formação de um capital social, enquanto conhecimento a ser transmitido para as futuras gerações. Ademais, a transmissão de conhecimento pode ser limitada ou inviabilizada quando existem confrontos no convívio paralelo com comunidades culturais nativas e culturalmente distintas ou sob tensões na solução de controvérsias sobre a posse de terras. Isso é particularmente grave em localidades onde o Estado é ausente, a partir dos conflitos violentos narrados pela imprensa. Creio que o capital social original se transforma. Durante trabalho de campo, ocasião do início do “survey” com a aplicação do questionário produzido para esta pesquisa (tratada em capítulo específico), percorri aproximadamente 2.400 km de rodovias, entre Chapadão do Céu (GO) e Londrina (PR), na semana de 24 de fevereiro a 4 de março de 2007. Tive a oportunidade, então, de promover pessoalmente curtas entrevistas abertas com produtores rurais estabelecidos no Mato Grosso do Sul, localizados em três latitudes do estado distintas entre si, em altiplanos de 900, 400 e 200 metros, aproximadamente, quando indagava seus respectivos estados de origem. Das gerações de faixa etária entre 40 e 50 anos, nenhum dos indivíduos era nascido no estado. Um dos depoentes declarou: “O avô veio da Itália, o pai nasceu no Rio Grande e eu já nasci no Paraná”, ora vivendo no estado vizinho ao natal. A quarta geração desses grupos, observei, tende a manter seus filhos ocupados no local, dependendo da condição de propriedade das terras, ainda que tenham adquirido formação escolar que os habilitasse a migrar para os centros urbanos. A tendência observada “*in loco*” é que os filhos seguirão aperfeiçoando-se em carreiras ligadas à agricultura, majoritariamente através de cursos técnicos ou superiores de engenharia agrônoma em centros desenvolvidos. Considerando que as gerações passadas separaram-se fisicamente de seus genitores (apenas os agregados familiares acompanharam cada nova geração), a transmissão de capital social no sentido mais amplo, é restrito às tradições culturais, regionais e a alguns poucos valores de ordem pessoal, que reforçam o individualismo.

Ao contrário, nas comunidades visitadas no norte do Paraná a proximidade física entre familiares pode ser um motivo determinante para maior existência de elementos do capital social, advertidos que somos pela grande quantidade de cooperativas intermunicipais e empresas comercializadoras familiares estabelecidas há anos na região. Contudo, o risco de perda de capital social no meio rural é igualmente alto e se deve à rápida

As leituras neo-institucionalistas esclarecem e revelam estruturas de méritos e constrangimentos sociais desconhecidos, que poderão modelar regras explícitas e demonstrar graus de enraizamento, de conformidade e de confiança em fenômenos comportamentais. Como esclarece a ciência política, os teóricos da escolha racional entendem que há uma forte relação entre preferências e estruturas sociais. As preferências são dadas e resultam de construções sociais. A escolha dos meios leva em consideração a análise custo/benefício das alternativas, inclusive das normas. A aprovação ou desaprovação social é mecanismo chave da conformidade de um indivíduo com as normas de um grupo e sua permanência nele. Em última análise, as normas informais sinalizarão a base da formalização das instituições, constituídas nas formas de leis, organizações e do Estado, bem como suas respectivas vigências e efetivo funcionamento. Sinalizam, inclusive, seu futuro desrespeito.

As mesmas fontes confirmam que a convergência entre normas formais e informais responderia pelo alto desempenho de organizações e economias, visto que mutuamente se reforçam e dificilmente se percebem as fronteiras existentes entre elas. Não restam dúvidas disso ao verificarmos o estado de conformidade social (no sentido da expressão inglesa “*compliance*”), que ocorre em países de alta integração entre a informalidade e a formalidade. Além disso, viu-se que são menores os custos de transação, posto que a conformidade é espontaneamente alcançada e o controle é informal. Complementarmente, a convergência reduz a incerteza nas chamadas transações sociais do cotidiano.

A confiança interpessoal dimensiona o capital social, o grau de cooperação, a possibilidade de conflitos ou consensos. O formato de capital social que nos inspira é o modelo formulado por PUTNAM (1996, 177). Pesquisas sobre o compromisso cívico e participação responsável informada da cidadania no âmbito público, dentro de valores, práticas e instituições democráticas. Além da abordagem dos efeitos das instituições sobre o mercado, onde os processos econômicos estão entremeados no tecido social, a perspectiva sociológica enfatizou o conceito de capital social, a contextualização como variável de predição adicional às características dos indivíduos e os estudos sobre a dinâmica das redes sociais.

evolução da urbanização. Conforme apurei, poucos são os filhos de agricultores, na faixa de até 30 anos, em média, que permanecerão na atividade rural, preferindo ocupar profissões de localização urbana. Portanto, a perda dessa herança cultural se daria pelo hiato ocorrido entre a aquisição do conhecimento (e o seu acúmulo como capital social) e sua não transmissão aos familiares mais novos, posto que optaram pela vida urbana ou migraram para outras regiões do país. Embora possa ocorrer a transmissão lateral do conhecimento a empregados, sócios e vizinhos – cujo vínculo com o local não é assegurado -, é exigida maior confiabilidade do transmissor. Isso requer um tempo suficiente e necessário para sedimentação da confiabilidade entre estranhos, mesmo que se verifiquem objetivos comuns e imediatos.

Colabora para um diagnóstico de um dado grupo social a medição de forma padronizada dos valores dos indivíduos. Para os fins desta pesquisa, ajuda a entender parcialmente que tendência é aguardada para a variável dependente ou que função assumirá como resposta o “Estado estratégico” para a agricultura, a partir da percepção do discurso induzido dos atores selecionados. Seguindo essa ordem de idéias, inicialmente é necessário indagarmos no questionário quais as concepções e representações, disponibilizadas pela amostra populacional, sobre suas escolhas em relação à sua individualidade, tais como valorizar sua independência, criatividade, determinação e ao respeito à individualidade de seus semelhantes através do reconhecimento das diferenças. O diagnóstico sobre individualidade se completa, nesta primeira etapa, com questões de ordem pessoal como sua crença sobre trabalho, religião e autoridades, também, questões materiais do jogo social, ao defrontar o respondente sobre formação de patrimônio ou egoísmo.

Adicionalmente, procura-se saber quais as considerações sobre o mérito de sua interação com o meio social mais próximo, parâmetro significativo neste tipo de levantamento, ocasião em que se mesclam referências de ordem individual e coletiva. Assim, ao tempo que se indaga sobre a relevância da família, filhos, amigos, vizinhos, saúde, “status quo” e altruísmo na forma de caridade e voluntariado, quer-se saber a interpretação do indivíduo de suas preferências pessoais em relação ao trabalho, sua profissão, seu tempo livre, lazer, política e propriedade privada. Na continuação, perquirimos sobre as formas organizacionais preferidas e suas atividades distintas como igreja, partido político, sindicato, cooperativa, associações esportivas ou de assistência social e mesmo empresas “Ltda.” e entidades de classe profissional.

Inquirimos também sobre liberdade de escolha e seu comportamento social diante de situações de risco, tradições e meio ambiente. Antes de o questionário encaminhar perguntas relacionadas à variável dependente – estratégia de Estado e confiança em políticos e órgãos públicos – levanta-se a expectativa para o país nos próximos anos, com opções materialistas (crescimento econômico, educação intermediária e segurança) e pós-materialistas (participação individual em decisões públicas, liderança política mundial e diminuição da desigualdade social). Tendo por campo de estudo o grupo de agricultores, a pesquisa sugeriria, naturalmente, o levantamento de outra perspectiva do capital social, o das redes sociais existentes naquele meio. Contudo, tal questão mereceria um trabalho mais detalhado,

com um questionário mais extenso, complementar e posterior ao levantamento dos valores pessoais, ainda que reconheçamos suas conseqüências nas ações do Estado.³⁶

Neste capítulo explorou-se a discussão da agricultura como bem ou benefício público. Extraíu-se da literatura a conclusão de sua indeterminação quanto ao caráter da agricultura enquanto bem, à vista da ausência de evidências mais claras que descaracterizem-na como uma simples atividade econômica privada no Brasil, a julgar pelo critério de rivalidade e exclusão aportados pelas ciências econômicas. A confirmação de uma característica coletiva para a agricultura poderia servir de elemento inequívoco para avançar com a hipótese desta dissertação, qual seja, a de que quanto maior o reconhecimento da sua importância pela sociedade, mais consistentes seriam as ações públicas para o setor, na forma de um Estado estratégico. A importância viria de um possível caráter público da agricultura. Neste caso, uma ineficiência no atendimento às aspirações do setor – ou à ausência de uma estratégia nacional – identificada nas entrevistas e no “survey” junto aos atores poderia vir a ser explicada pela lógica da ação coletiva de Olson. Vejo, contudo, tratar-se de um complexo conjunto de ações estudados pelo neo-institucionalismo. Isto posto, a compreensão da presente hipótese é agora vista do lado da variável dependente da pesquisa. No capítulo seguinte, discorro sobre a construção teórica do modelo de “Estado estratégico”, uma possível representação de aspirações, atitudes, valores e crenças relatados.

³⁶ Tendo em vista que este trabalho associa valores de capital social ao desenvolvimento de um conceito de Estado, sirvo-me para estender a discussão com a descrição de um projeto em curso por parte do governo do Canadá (disponível em http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=pri_index), cujo discurso denota a exigência de “um forte conhecimento preliminar e da respectiva capacidade política para enfrentar os complexos desafios que o país enfrenta”. Trata-se da “Iniciativa de Pesquisas Políticas” (PRI/PRP), que produz pesquisa avançada de apoio à construção de uma agenda de médio prazo sobre temas emergentes, tais como envelhecimento da população, inclusão social, laços regionais, desenvolvimento sustentável e questões do multiculturalismo do país e juventude, com a garantia de se efetivamente transferir conhecimento para os “policy-makers”. No encerramento de um seminário sobre capital social e política pública, realizado em 2006, as conclusões indicavam que o interesse sobre capital social cresceu exponencialmente no meio acadêmico - a partir da publicação do artigo e obra de Putnam. Além disso, demonstram interesse regular pela matéria órgãos multilaterais como a OCDE e o Banco Mundial e mais os governos do Austrália, Hong Kong, Nova Zelândia e Reino Unido. Ao contrário da presente hipótese, entendem que o governo já influencia o desenvolvimento do capital social, embora se requeira uma consideração “mais sistemática” por parte das autoridades. Naquele país, as preocupações não se diferenciam das nossas, como a exclusão social de desempregados, mães solteiras e indígenas ou as transições dos indivíduos para com o primeiro emprego, a aposentadoria e a deficiência física com dependência de terceiros. Da mesma forma que esquematizamos neste trabalho, os responsáveis por aquela iniciativa entendem o capital social como sendo a mais eficiente forma de conectar diversos atores locais às autoridades públicas e com influências diretas e indiretas na confecção de políticas públicas. Igualmente coincidindo com nossa hipótese, o seminário encerrou destacando a necessidade de mais pesquisas de medição, porém não como variável dependente, mas usando o capital social como variável explicativa para entender resultados sócio-econômicos específicos, tendo como objeto as relações entre grupos e comunidades. A escolha de uma estratégia de pesquisa depende fortemente dos objetivos da política pública e das necessidades específicas dos diferentes domínios da política.

CAPÍTULO 2: O “Estado estratégico”

“Nenhum governo deve crer que possa sempre tomar partido seguro; assim deve pensar em tomar partidos dúbios, pois isto está sempre na ordem das coisas e nunca se pode evitar um inconveniente, sem que ocorra em outro; a prudência consiste em saber reconhecer a natureza dos inconvenientes e escolher o melhor.”
 (Maquiavel, 1513, “Cuidados do príncipe com a vida tranqüila de seu estado”, in “O Príncipe”, Capítulo XXI “O que convém ao príncipe para ser estimado”)

Uma questão que chama a atenção dos cientistas sociais neste início de século é a discussão das relações complexas entre organizações, mercado, instituições e o Estado. Assim é que a variável dependente que aqui se apresenta é tentativamente um produto dessa complexa combinação. O modelo que desenhamos é um protótipo do Estado democrático encarregado de novas funções, as quais incluiriam o desempenho dos princípios da gestão estratégica relacionados à responsabilidade social. O entendimento de estratégia nem sempre é claro e sua explicação é uma tarefa, que de início, exige separar meios de fins.

O presente conceito de “Estado estratégico” considera que, desde sua origem, que o Estado apóia-se numa trindade de meios: a política, o poder e a estratégia. Para compreender as reticências em relação à estratégia no Estado brasileiro, tema inquestionavelmente prioritário nos países cêntricos, encontrou-se respaldo teórico na obra sobre soberania produzida por Bertrand de Jouvenel (1903-1987). Há sessenta anos, o francês professor da Faculdade de Direito e Ciências de Paris, por vezes referido como cientista político, filósofo e jornalista, assinava um largo ensaio sobre a política de Rousseau, ao prefaciá-lo edição de “Do Contrato Social”, movido pelo dever de acusar o reconhecimento de um autor incompreendido durante toda sua vida e que havia expressado a “engenhosa paciência” dos eruditos. À luz da empiria das ciências sociais de seu tempo – os então impensáveis e desastrosos resultados dos anos 1930, Jouvenel demonstrava estar atento às considerações sobre o futuro, tema que segue sendo ansiosamente uma das motivações mais importantes dos tomadores de decisão da função pública da nossa atualidade em todos os países³⁷.

³⁷ Jouvenel lançou a revista “Futuribles”, transformada em “think tank” na França e coordenada por seu filho Hughes de Jouvenel. Ao contrário de Rousseau, Jouvenel foi um personagem notável em sua época, com conferências em Yale, Berkeley, Cambridge e Oxford. Passados vinte anos após a sua morte, ao contrário de Rousseau, a obra de Jouvenel é hoje suplementar no estudo da ciência política. Todavia, com o emprego da

Rousseau diz no primeiro capítulo de “Do Contrato Social” que o homem tanto acredita ser o mestre do outro que não deixa de ser seu escravo³⁸. Para Jouvenel, a política é uma atividade perigosa vinda da capacidade do homem de influenciar o outro, por um lado, conferindo-lhe os benefícios de uma empreitada comum, uma fonte indispensável de bênçãos sociais, e, por outro, capaz de fazer grandes danos. Assim, não há outro objeto para voltarmos nossa atenção que não seja para o nosso semelhante. A ele somos inevitavelmente associados. Seu comportamento é tão importante que precisamos prevê-lo. Ele está suficientemente próximo para facilitar nosso entendimento sobre suas ações. Ser humano implica em observar seu semelhante. Logo, a política consiste em nada mais do que comportamento humano e, ao longo do tempo, seu estudo terá grande progresso através da acumulação, comparação e sistematização das observações. Se a política for entendida de forma restrita, como sendo a conduta das pessoas em cargos de autoridade e, ainda, o conseqüente andamento dos assuntos públicos, então todos aqueles indivíduos que exerceram essas funções descobriram algo de comportamento político.³⁹

A palavra “autoridade” deriva de “auctor”, o instigador, o compositor, a idéia da causa de um acréscimo. De fato, o autor de um agregado é a causa de um acréscimo. O agregado é algo mais que suas parte. Os homens que o formam são eles mesmos alguma coisa a mais do que não eram materialmente ou moralmente.

A capacidade política é a “*vis política*”, a força causadora de toda formação social ou “*universitas*”, os Estados e os agregados cooperativos. O estudo da “*vis política*” deve ser um dos capítulos essenciais de uma verdadeira ciência política, pois ali estão concentradas as faculdades de determinação de uma corrente de vontades, de canalização de ações, de regulação e institucionalização de tal cooperação. Dentre os aspectos, a corrente de vontades é a faculdade do “*dux*” ou condutor, líder. Quem institucionaliza a cooperação é o “*rex*”, o que rege e retifica. Essa é a dualidade Dux-Rex, uma dicotomia dos padrões de liderança.

Na edição de “Do Contrato Social” comentada por Jouvenel, Rousseau ao se referir sobre as “*comitia*” romanas (assembléias populares), observa que o nome de Roma teria

abordagem histórica desenvolveu conceitos próprios sobre papel do Estado, autoridades, bem público, poder, política pura e ecologia política.

³⁸ Da “Plêiade”, de Emilio, t. IV, p. 308, apud Rousseau (em nota de pé de página, ed. 1978, p. 160): “O domínio em si é servil quando se depende de opinião; pois, tu dependes dos preconceitos daqueles que tu governas por preconceitos; para os conduzires como te agrada, é preciso conduzir como lhes agrada. Eles não têm que mudar a maneira de pensar, mas é preciso por força que tu mudes a maneira de agir”.

³⁹ JOUVENEL, B. “On the nature of political science”, American Political Science Review, Dec. 1961, pp. 773.

origem em Romulus, que em grego significaria “força”. Por sua vez, a palavra “numa” – é também grega e significaria “lei”. Esses eram seriam, assim, os aspectos originais da intenção verdadeira dos primeiros reis daquela civilização. Contudo, o filólogo Georges Numézil, conforme destaca Jouvenel, entendeu que os primeiros reis romanos representavam sim outros dois aspectos da soberania: ser forte – Romulus, o primeiro rei e jovem guerreiro apaixonado, e ser justo – Numa (Numa Pompílio, o segundo rei), o velho legislador pacífico, criativo e construtor (“que saiba animar o ardor”) e, por fim, manter a ordem. Para que a obra aditiva do “dux” se torne um agregado permanente, isso dependerá da faculdade posta sob o signo do “rex”.

Cada indivíduo tem uma atividade política, exerce alguma autoridade e deve ter consciência desse papel e das obrigações que lhe comporta de forma a aplicar-se em seu desempenho. Fazem parte dos temas inseparáveis da pesquisa de Jouvenel a política, enquanto atividade bem mais quotidiana, expandida e necessária do que se pensa, a autoridade, como parte presente em qualquer grau em todos os homens, e o bem desejado, como resultado dessa atividade e daquela força manifestadas por toda a parte.

Os atributos de árbitro e regente (“rex”) e o papel de condutor e promotor (“dux”) são ambos exercidos pelo Estado moderno, na visão do pensador francês. A dicotomia entre “rex” e “dux” não é excludente, mas alternada na vida pública com políticas redistributivas, por exemplo, como ensinava Jouvenel.⁴⁰

Defino o modelo de “Estado estratégico” como o exercício cumulativo das autoridades de árbitro, promotor e indutor das estratégias globais de desenvolvimento para atendimento das aspirações de grupos sociais, mediante uma ação integrada de suas políticas públicas. É um modelo híbrido das duas formas de autoridade que compõem a natureza do Estado. Deve ser árbitro para guardar o respeito à individualidade da sociedade plural.

Pode parecer pleonástica reforçarmos o papel da autoridade de “rex” do Estado, mas seu desafio é manter o equilíbrio com a outra autoridade “dux”, que se cristaliza no “Estado como estrategista do desenvolvimento” de RICUPERO (2001, 86) ou no “Estado promotor e protetor” de MERQUIOR (1991, apud RICUPERO, 2001, 88).

⁴⁰ Primeiramente editado em 1950, veja-se a “A ética da redistribuição” de Jouvenel. Nesse particular, a Europa se fortaleceu no pós-guerra, com estruturas de administração pública enfraquecidas, mas motivadas pelo espírito de recuperação econômica, democrática e institucional. A propósito, a autobiografia de Douglass North, disponível na internet, relata que sua breve experiência européia teve traços importantes em sua atividade posterior de identificar as funções de ativos intangíveis

Sob o risco de ser interpretado defensor de um “Estado condutor”, MERQUIOR esclareceu que abominava o “Estado produtor”, exceção feita à ação assistencialista do Estado para permitir o acesso das populações menos favorecidas ao sistema judiciário. Faço paráfrase de seu pensamento:

“Promotor, naturalmente, de estratégias globais de desenvolvimento, porque existe diferença muito grande entre os sonhos de certos neoliberais de quase eliminação do Estado, e o papel, em minha opinião, ainda tão evidente e necessário, do mesmo Estado, no que se refere a determinadas definições estratégicas quanto ao futuro de nossa economia e nossa sociedade. Não se pode simplesmente demolir o Estado, e não falo apenas do Estado enquanto ordem jurídica, ordem legal. Falo igualmente do estado enquanto Estado Dux. Não podemos renunciar ao Estado Dux; o que devemos afastar de nós é o estatismo, que é fenômeno diferente. Mas a abolição do estatismo (e aqui o declaro francamente, sem ser partidário ou advogado dessa idéia) não tem nada a ver com a simples e sumária eliminação, aliás quimérica, do Estado Dux, quer dizer do Estado estrategista. Por conseguinte, Estado promotor e protetor, sim. Estado produtor, não. Mas Estado protetor dessas imensas camadas da população brasileira que se encontram ainda sem teto, sem alimentação adequada, sem escola e sem acesso à justiça, o que constitui a quarta dimensão da crueldade social no Brasil [...] o acesso real, prático e eficaz da população a esse sistema [judiciário] continua uma mentira.”.

Em sua época, talvez fosse repetitivo para MERQUIOR mencionar a importância do Estado como regulador, pois o Brasil ainda vivia o peso de sua atuação e imaginava os efeitos positivos de um Estado eficiente. O ambiente internacional também favorecia a desregulamentação, como ele mesmo ressalta. Afinal, os receios da imposição de um Estado mínimo afrontavam carreiras burocráticas, cada vez menos reconhecidas pela sociedade e pelo mercado.

Porém, tanto a dispersão da população em novas fronteiras da produção quanto o crescimento urbano de zonas antes desabitadas enfrentaram-se com o desaparecimento do Estado na forma de seus três poderes em diversas latitudes, mas principalmente nas regiões do norte e centro-oeste do país. Não obstante, as novas situações de fato proporcionadas por demandas sociais e pelas tecnologias de informação surgiram antecipadamente a uma razoável capacitação do Estado, cujo reequipamento organizacional exige, em meio a uma escassez de recursos econômicos, um esforço material e humano inéditos. Ainda hoje se faz notar a ausência pública em zonas de rápido crescimento populacional, invadidas pela violência na disputa de propriedades.

Por essa razão insisto que, mormente no caso brasileiro, o modelo de “Estado estratégico” acumule obrigatoriamente as autoridades “rex” e “dux”, recuperando a natureza de sua constituição.

Também outros cientistas políticos referem-se com frequência ao uso de estratégias em políticas públicas. Nesse caso, são realmente “estratégias contínuas” para estruturar relações e a coordenação de comportamentos para se atingir fins coletivos. O senso comum queixa-se das políticas que parecem nada resolver, quando, ao invés, é político e contínuo o processo de escolha e implementação daqueles meios políticos.

As estratégias entendidas no sentido abrangente de instrumento são todos os meios de exercer poder, de agregar e reunir pessoas para fazer o que não se faria de outra forma. Da leitura dos paradoxos da política levantados por STONE (2001, 261), resumimos os tipos ideais de estratégia que mudam o comportamento das pessoas, e as suas organizações, em benefício de objetivos coletivos:

- a) induções, que se referem à mudança no comportamento das pessoas;
- b) regras, que são comandos de ação;
- c) fatos, que são a persuasão que opera mudanças na percepção das pessoas;
- d) direitos, que permitem ao indivíduo invocar regras autorizadas pelo Estado;
- e) poderes, estratégia que permite alterar o conteúdo das decisões transferindo o poder de decisão para outras

Por outro lado, a estratégia que aqui empregamos como um atributo de um modelo de Estado é um fim em si mesma na forma de uma abordagem sistêmica que qualifica o comportamento competitivo da sua organização. Assim são avaliadas combinações de um quadrante elaborado por Kenneth Andrews, em 1978.⁴¹

Reúne, ao tratar da estratégia empresarial ou corporativa, as condições ambientais e tendências (econômicas, tecnológicas, políticas, sociais no país e no mundo), as oportunidades e riscos resultantes de pesquisas e avaliações, os recursos da organização (pontos fortes e fracos e capacidade de mudança do cenário) e, por fim, a reputação e o diferencial das competências, ou seja, as capacidades gerenciais em nas distintas perspectivas operacionais (financeira, funcional, organizacional, etc.). A estratégia final resulta da “avaliação para determinar a melhor adequação entre oportunidades e recursos”.

⁴¹ Ver na página 56 a Tabela 1 – Classificação dos Conceitos de Estratégia, PORTER (1998, XIII). Juntamente com Richard Christensen, Andrews desenvolveu a análise da matriz “SWOT”, que examina o alinhamento de vantagens e desvantagens internas (forças e fraquezas) com os fatores externos positivos e negativos (oportunidades e ameaças) para geração de valor.

Assim é o desenvolvimento da estratégia econômica. Define a estratégia competitiva como uma combinação dos fins e dos meios políticos pelos quais está buscando chegar lá”. Na elaboração dessa estratégia econômica ocorrem “trade-offs” complexos entre as estratégias entendidas pela ciência política.

PORTER (2001, XXI) defende a análise estratégica institucionalizada, ocorre para esclarecer que, no processo de formação da estratégia, numerosos sistemas foram desenvolvidos a título de planejamento estratégico, concentrados, porém, em microcenários e não no posicionamento competitivo, “o que leva muitos a perderem de vista as questões críticas de competitividade que deveriam ser abordadas pelo planejamento”. Nas organizações é necessário “descongelar as visões dos gerentes a respeito do futuro”. Outro risco é associar parâmetros financeiros na avaliação de investimentos estratégicos em recursos intangíveis, cujo valor agregado pode aumentar com o tempo de utilização válido. Ignorar a diferença de comportamentos pode resultar em decisões míopes. Nesse sentido, detalho, mais a frente neste capítulo, as diferenças entre estratégia operacional e a estratégia pura. Assim, deduzo que, enquanto o universo microeconômico recomenda a simplicidade, a complexidade caracteriza o cenário macroeconômico.

Para que se evite uma nefasta associação de nosso projeto ao conceito de “Estado neocorporativista”, conhecido como aquele que intermitentemente se instala no Brasil, angariando grupos sociais organizados, prócer do mercantilismo intervencionista, utilizo algumas considerações fundamentais do diálogo entre Claus OFFE e REIS (1987, 29) sobre o “welfare state” para precisar as diferenças de propósitos. Há um pressuposto no neocorporativismo de que a organização se impõe como requisito de ação política em relação aos menos favorecidos na sociedade, na suposição de movimentos organizados representam suficientemente “classes trabalhadoras” ou “setores populares”, com o apoio das forças capitalistas. Ou pelo princípio de que o mercado elege seus interesses empresariais prioritários, quando se olvida a potencialidade igualitária do mercado, que é inexorável e insuperável no tempo. Ainda que a tendência do mercado e da sociedade seja a agregação de pessoas e a consolidação ou concentração empresarial, cabe ao Estado preservar e perseguir o pluralismo, contrariando radicalmente o tratamento excludente do neocorporativismo.

Ainda que ligada a uma escola das políticas públicas, a expressão “Estado gerencial”, no contexto formulado pelo economista Bresser Pereira, é uma etapa inicial desta proposta, em vigor no país a partir da última década, conforme comenta-se adiante. Esse “Estado gerencial” desdobra-se, em seguida, neste projeto, na direção da função estratégica da responsabilidade social por meio das ações sobre a coisa pública, incluindo indivíduos,

mercado e organizações, sem os preceitos do confronto de forças dominantes e dominadas. Propõe-se uma versão atualizada do atual Estado democrático, veículo que se move de fato pela vontade dos tomadores de decisão pública, atores que não estariam limitados à racionalidade de suas escolhas, mas buscariam atender a vontade coletiva, que tratamos no capítulo anterior.

2.1 A construção do modelo

O modelo de “Estado estratégico” toma a perspectiva teórica de benefícios públicos de OLSON (1999) sob a premissa de que o ponto lógico para qualquer estudo sistemático de organizações é o seu propósito. Assim como as organizações, o Estado trabalha simplesmente para benefício comum de seus cidadãos. Mais importante talvez seja repetir Weber que notou a tentação da promoção de interesses pessoais dos membros e dos líderes. OLSON, entretanto, alerta que “as organizações freqüentemente perecem quando não fazem nada para promover os interesses de seus membros”. Daí, sua fácil compreensão para críticas ao Estado, como veremos neste trabalho.

À luz do neo-institucionalismo, a observação das fraquezas dos sistemas já existentes conduz à revisão da precisão da racionalidade e da exatidão dos mercados, característica da escola da escolha racional. Não são os vícios de outros paradigmas caídos que formatam o modelo de Estado aqui defendido, oposto ao conceito intervencionista e à economia centralmente planejada. Pode ser arriscado, mas necessário, no caso brasileiro, esforçar-se para ver o Estado democrático organizado como uma corporação e sua relação com o mercado. Necessário também adaptar a figura de um mercado de valores e aspirações ao mercado de bens e serviços, incluindo ativos intangíveis, onde o Estado atua e o regula. Participarão desse mercado os indivíduos socialmente excluídos e os bens públicos, onde o acesso equânime aos bens privados é integralmente assegurado e respeitada sua propriedade, sendo livre sua transferência. Os atores são conscientes do conceito de equilíbrio social.

O “Estado estratégico” é seu produto, mas pode provê-lo com incentivos para superar uma eventual escassez de conhecimento, reconhecendo as externalidades e o que as vantagens e desvantagens que o diferencia de seus concorrentes. O “Estado estratégico” anula o risco da anomia. Age e reage continuamente para plotar a sociedade para um cenário no horizonte. O modelo de “Estado estratégico” representa seus cidadãos diante do tempo futuro. Não se trata de um constructo social. Esse modelo existe hoje no mundo hegemônico, encontram-se sinais claros, através das constituições de órgãos colegiados, que reúnem vozes distintas, em busca de

uma estratégia nacional para o futuro de um determinado tema. A agricultura é particularmente alvo dessas iniciativas no Canadá e nos EUA.

No século XX, com o desafio do pleno emprego e a crença dos economistas no obrigatório controle do efeito inflacionário do Estado, mais acentuado a partir da década de 1980, os governos do mundo hegemônico passaram a observar estritamente a gestão orçamentária e a prover eficácia na prestação de serviços básicos. Surpreendeu em muitos países a pronta substituição da presença do Estado na previdência e assistência social, órgãos devoradores de largas fatias do orçamento público, para além da concessão de linhas de transporte coletivos, entre outros.

Esquecido desde a sua fundação liberal, durante os anos 1980 os neoclássicos e monetaristas popularizaram o Estado árbitro, eficaz e competente na execução de suas funções exclusivas, nas quais o mercado não era interessado ou capaz de cobrir. Fato é que a “estratégia intervencionista” dita keynesiana, que havia sido bem-sucedida desde o período entre-guerras, começou a falhar nos países industrializados na década de 1970, quando os custos energéticos cresceram inesperadamente, levando as economias sustentadas em tributos a ter asfixiado seu crescimento. Embora a mesma onda de altos custos nos atingisse, a atividade pública no Brasil atingia nessa época seu vigor burocrático, disposta a reverter por decreto o subdesenvolvimento desde a década anterior. Seu preço, medido pelo índice de inflação, culminou em crise na década seguinte e que refletiu na Constituinte de 1987 e, por extensão, no primeiro governo eleito por eleições diretas, cuja posse se deu em março de 1990⁴².

A tradição que imperava no Brasil – a título da “estratégia intervencionista” – era gerenciar o país mediante planejamentos econômicos de médio prazo, como o II Plano Nacional de Desenvolvimento, estabelecido no penúltimo governo de exceção, de 1975 a 1979. O resultado muitas vezes não gerou produção e receita para o Estado, embora tenha contribuído para o fortalecimento de bancos e empresas de capital nacional. A partir dos anos 1980, a solução monetarista recomendava o contumaz ajuste fiscal e a privatização do patrimônio público, uma das causas do imenso prejuízo operacional recorrente de subsidiárias obsoletas. Assim, passaram-se vinte anos sob o esforço de combater a inflação e renegociar a dívida externa, num momento de ligeira fragilidade das instituições democráticas.

⁴² Bresser Pereira, L.C., Op. cit. Observe-se que a primeira privatização de empresa estatal ocorreu no Brasil em 1993.

A transferência do controle acionário de empresas antes públicas para o setor privado não desfez o propósito estratégico do Estado nos países industrializados. Não obstante esse afastamento do mercado, outras iniciativas estratégicas próprias do Estado fizeram-se avançar no também campo econômico.⁴³ Nessa ordem de pensamento, e diante do fortalecimento da concorrência com a expansão do mercado de consumo, eram introduzidos entre os gestores do mercado, através da ciência da administração, preceitos de estratégias operacionais com horizontes de médios e longos prazos que reconfigurassem a destinação e o controle dos recursos financeiros, tecnológicos e humanos. Como reflexo do setor privado, transposta para o plano público brasileiro, essa transição implicaria em eliminar desigualdades sociais (cujo resultado econômico é a ampliação do mercado de consumo) e promover a inovação (ampliação da competitividade), entre várias outras. Ainda assim, o novo modelo gerencial do Estado foi introduzido, porém, como as circunstâncias políticas eram incertas, fortaleceu no país a tendência a se tomar decisões por espasmo, tanto no governo e no legislativo, ambas implicando em custos posteriores para a sociedade.⁴⁴

Não obstante, um novo modelo consciente do urgente controle de despesas públicas formalizou-se entre nós através do conceito de responsabilidade fiscal da gestão patrimonial, introduzido no Brasil apenas no ano 2000, estabelecendo limites inéditos para despesas de pessoal e para a criminalização de gestores públicos.⁴⁵ Na seqüência, vieram enriquecer a coisa pública os princípios básicos das governanças pública e corporativa, que se refletem na

⁴³ Em meio à privatização de inúmeros serviços públicos, EUA e Inglaterra concentraram investimentos na defesa militar em ocasiões graves (a iniciativa de defesa estratégica “Stars Wars” do EUA contra a extinta URSS e os combates navais à Argentina nas ilhas Malvinas). Na área comercial, ambos os países contribuíram para o início da Rodada Uruguai do GATT em 1982, que culminou na instalação da OMC. A assinatura do Ato Único Europeu em 1986 lançou as bases para a atual União Econômica e Monetária Européia. A partir de 1984, o governo trabalhista na Nova Zelândia reformou o Estado sob influência da escola monetarista de Chicago. Hoje é o primeiro do “ranking” em satisfação com a vida e o 5º em riqueza material. O Chile, que também aplicou a fórmula ortodoxa, mantém o controle estatal da principal mineradora, a Codelco, e um banco estatal. Chegou à redemocratização em 1989, quando metade da população vivia abaixo do nível de pobreza. Atualmente, esse índice beira os 13% (dados oficiais) ou 27% (CEPAL). Fechou acordos de livre comércio com o NAFTA e flexibilização do mercado financeiro.

⁴⁴ Tal comportamento é certamente justificado pela insegurança dos decisores quanto ao seu conhecimento e competência, observado pelos entrevistados nesta pesquisa. Em geral, os corpos de servidores públicos competentes habilitam os administradores à negociação de alternativas e à gestão responsável. Um exemplo comumente referido como imperfeita é a Lei 8.666, de 21/06/93, sobre compras públicas aprovada em decorrência de fraudes no orçamento no caso conhecido por “Os anões do Congresso”. No capítulo 4.2, ao tratarmos do marco institucional, citamos as freqüentes alterações com extinção e reativação de ministérios e órgãos da administração direta.

⁴⁵ Referimos à Lei Complementar 101, de 04/05/2000, e à Lei 10.028, de 19/10/2000, chamada de Lei de Crimes Fiscais.

transparência da prestação de contas e da responsabilização perante a lei dos indivíduos empossados em cargos públicos, consubstanciada na expressão inglesa “accountability”.

Complementarmente, criou-se espaço no Estado para acompanhamento de outro viés da atenção da sociedade, a defesa econômica sobre a concorrência decorrente de fusões, incorporações e associações no mercado, cujos efeitos poderão ter conseqüências nocivas aos consumidores e acionistas e ao próprio Estado. Estes são os antídotos contra o estamento burocrático do Estado patrimonialista. São os instrumentos disponíveis para o eficiente consumo do Estado. Reformado o ordenamento institucional do Estado, modulado o montante de consumo do governo, restaria identificar a jusante “investimento”. Para tal cabe, então, reunir as aspirações de longo prazo das diversas famílias de atores que intervêm nas políticas públicas. Além de perguntarmos “quem reunir” e “o que pedir”, é preciso, antes de tudo, perguntar porque esse esforço adicional do Estado em pensar no futuro de forma estratégica.

2.2 A estratégia nas ciências sociais

A influência da teoria do evolucionismo nas ciências sociais ajuda a responder inicialmente a razão desse esforço acima relatado. Na atualidade, a tendência é que os atores das políticas públicas deixam de ser desmotivados burocratas para serem empreendedores do bem público. Ao contrário dos exercícios de planejamento estratégico do passado, quando se eliminavam alternativas e se optava por uma ação exclusiva, observa-se que um tipo de ação específica e identificada deve ser incorporado ao conjunto maior de ações, como numa árvore crescem os brotos ou uma biblioteca que aumenta cada vez mais a quantidade de seus volumes, a exemplo de uma espiral logarítmica.

Outra explicação para o esforço de um “Estado estratégico” é aquele correspondente a um animal predador, o qual, enquanto desenvolve uma capacidade específica para aumentar a sua velocidade, a sua presa habitual desenvolve paralelamente outra forma de se camuflar. Por sua vez, isso fará com que o predador apure seu olfato e, assim, sucessivamente, tendo em conta, ainda, que o predador aqui também é alvo de outros predadores. A espécie necessita desenvolver novas qualidades de ataque e defesa na natureza.

Em resumo, temos a necessidade de ver confirmada no futuro as competências que hoje nos qualificam adaptadas às condições do futuro, sejam elas quais forem. Não há exemplo de algum espécime que não tenha evoluído. As ciências sociais anotaram essa complexidade pela evolução dos fenômenos sociais.⁴⁶ Ao Estado cabe esta advertência.

⁴⁶ Entendo que outra motivação para o emprego da estratégia no Estado foi recentemente aportada por BEINHOCKER (2006). Entre os problemas da estratégia está a predição do futuro e a necessidade de uma

Exemplo da estratégia no Estado é “preparar as pessoas para o futuro incerto”, assim como Louis Pasteur proferiu na frase “a oportunidade favorece a mente preparada”. Essa vantagem adquirida, que soa como óbvia, resulta da opção pelo aprendizado das pessoas e funciona com a constituição de foros capacitados por indivíduos tecnicamente experientes e habilitados que aprofundam análises de evidências empíricas, das quais materializam decisões sucessivas. Esse breve circuito descreve a dinâmica da gestão decisória nos mercados avançados. Talvez fosse oportuno vê-la amplamente adotada no Estado brasileiro, em suas múltiplas alçadas territoriais, ao menos em alguns níveis hierárquicos, dado que os indivíduos não têm motivos para verem soluções adiadas além de um tempo razoável. Na ordem do nosso questionamento, aquele autor pergunta o que a estratégia significa para as empresas e a sociedade. A alavanca para dar forma ao ambiente de seleção da espécie, que propugna, é conhecer quais aspirações motivam (entendo aqui estendidas) ao Estado.

Uma outra observação interessante é a necessidade de se precisar de forma objetiva a aspiração, pois gera confiança nos agentes e reduz custos. Das aspirações possíveis para a gestão pública aplicada à agricultura exportadora, digamos que se pretendesse uma determinada posição num mercado qualquer do sudeste asiático ou outra região do oriente. Teríamos de optar objetivamente em sermos o primeiro, o segundo ou o quinto maior fornecedor daquele país, questionando se vale a pena, se é recompensador esse objetivo.

Por fim, sugere algo prático no mercado, mas talvez custoso para a vida pública, que é a contar com a aspiração de uma incansável disposição para o experimento antes de realizar a mudança projetada – como age o mercado de bens, onde não testar a novidade é uma exigência. A aplicação desses métodos no Estado poderia ser gradual e proporcional à dimensão da esfera administrativa, sendo aparentemente mais rápido de viabilizar em municípios ou órgãos regionais.

A estratégia, que qualifica o Estado aqui pesquisado, incorpora em sua natureza os princípios da teoria da firma, da economia neoclássica de maximização da utilidade e das expectativas racionais. Contudo, o “Estado estratégico” aproximar-se-ia do modelo neokeyniano, na medida em que entende as imperfeições do mercado como explicações para as flutuações econômicas e, sobretudo, considera o peso dos conflitos dos grupos de

abordagem mais robusta, menos superficial sobre estratégia. Para superar as dificuldades próprias da predição, a solução está na análise de contexto mediante as ferramentas do planejamento estratégico, de forma a auxiliar decisores no tempo real. Tais ferramentas teriam a utilidade de servirem de meio de comunicação contínua entre os decisores na troca de opiniões, montagem de cenários e atualização dos dados. Tais comentários reproduzem a experiência relatada junto ao mercado. Sabemos, no entanto, que o ritmo de decisões nas esferas públicas é lento e que não acompanha as urgências do mercado. Entretanto, como as decisões públicas dizem respeito a um número maior de interessados, cresce a necessidade, mais fortemente ainda, de antecipar circunstâncias, diminuir tensões e gerar resultados velozes.

interesse e de poder e a legítima coordenação dos indivíduos, cuja manifestação coletiva é mediada pelas instituições. Isso descarta e não ressuscita os modelos de planejamento central econômico.

Preponderam, então, no “Estado estratégico” as observações da economia neo-institucionalista sobre externalidades e assimetria de informações, que não comportam separar a economia dos efeitos sociais e políticos, nem tampouco desconsideram os pressupostos legais e os processos volitivos das instituições. Na última década conhecemos períodos de turbulência econômica (crises do México em 1994, da Ásia em 1997, da Rússia em 1998 e do Brasil em 1999, culminando com a da Argentina em 2001/2002), com grandes variações nos preços, sobretudo dos juros, associadas a problemas surgidos de incertezas, aversão a risco e assimetrias de informação, esta última inerente à relação credor-devedor.

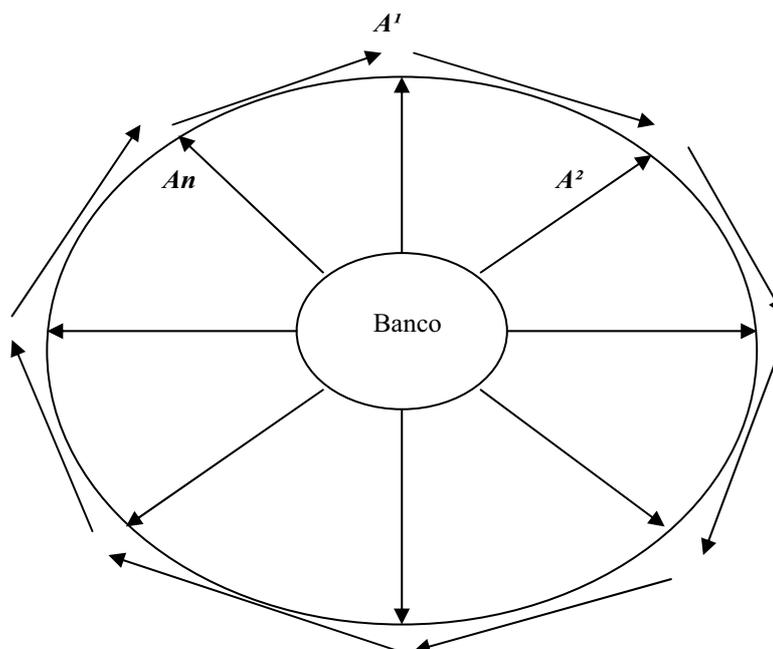
O principal bem transacionável na economia é o crédito, que obedece a uma promessa de pagamento, a qual subentende uma capacidade material de cumprimento do compromisso, mas sempre amparado no limite pelo risco moral. Teoricamente, num mercado completo com informação perfeita e sem problemas de insolvência, os riscos seriam dispersos pela economia.

Porém, essa situação racional não ocorre, pois crédito se baseia em informação, que, pode se tornar obsoleta rapidamente em ciclos, produzida por um número plural de agentes econômicos envolvidos com uma transação, como ensina o modelo de equilíbrio geral das relações de crédito de STIGLITZ e GREENWALD (2004, 10 e 57), onde cada empresa é tanto tomadora quanto emprestadora (vide figura a seguir). Existe, sim, uma interconexão de crédito que é difundida pela rede de clientes, fornecedores e acionistas, que operam incentivos entre si, cuja informação resultante se distancia daquela original de um banco credor, gerando a assimetria nas informações.

Com relação ao modelo de Stiglitz e Greenwald, ciente do desnível entre os agentes e guardadas as devidas fronteiras da competência administrativa, competiria ao “Estado estratégico” envolver bancos e o mercado de consumo de crédito com o objetivo de gerar confiança e manter o equilíbrio do segmento. A considerar, sobretudo, a realidade de uma economia em vias de desenvolvimento, que mal começa a ver o consumo de crédito de longo prazo entre as pessoas físicas e cuja moeda passou a circular nos mercados internacionais de derivativos com performances inéditas, para muitos devido à liberdade na participação de investidores estrangeiros por fundos especulativos nos mercados bursáteis e financeiro, sem

compromisso de permanência mínima do capital no país, numa situação única no planeta de taxas de juro exorbitantes.⁴⁷

FIGURA 1
Modelo de equilíbrio geral das relações de crédito



Fonte: STILGLITZ e GREENWALD (2004, 202)

Ao “Estado estratégico” caberia providenciar garantias de longo prazo sobre o marco jurídico das relações financeiras com vistas a conter investimentos por prazos viáveis. As funções de supervisão bancária, que objetivam precipuamente a estabilidade monetária e financeira, não se destacam da cooperação entre os agentes do mercado. Seu poder de coerção é importante além da fiscalização. Essa preocupação se estende com o futuro da política monetária da parte também das autoridades reguladoras do sistema financeiro. Em 06/06/2007, o presidente do Banco central alemão (Deutsche Bundesbank), Professor Axel

⁴⁷ Em setembro de 2007, num ritmo sem precedentes, verificou-se um aumento de 34% das operações de “carry trade” da moeda nacional no mercados de derivativos, onde o investidor se financia a baixos juros de uma moeda (dólar) para comprar outra de alta rentabilidade e com tendência a valorizar-se (real). Segundo o BIS, os contratos real-dólar alcançaram US\$ 900 bilhões, tornando-se o segundo par de moedas mais negociados, a seguir ao par euro-dólar, com US\$ 1,7 trilhão, e superando os de iene-dólar (US\$ 700 bilhões). Isso aconteceu quando o volume de contratos negociados de derivativos organizados (juros, índices da bolsa e divisas) cresceu pouco em relação ao trimestre anterior. “Quedas no euro e iene contrastaram com a moeda brasileira.” Veja-se Valor Econômico, 03/09/2007.

Weber, afirmou ter notado um crescente interesse em dispor de informação sobre o futuro da política monetária. De fato, alguns bancos centrais já começaram a sinalizar alguma forma de orientação sobre a taxa de juro futura. As vantagens dessa abertura de informação para o mercado (“*disclosure*”) auxiliam a vigência da efetividade da política monetária causando um efeito mais forte sobre as expectativas.⁴⁸

Ciente das causas dessa assimetria, o “Estado estratégico” incentiva o desenvolvimento do capital social pelo uso de redes, pois os atores públicos necessitam das comunidades, que são co-produtoras de resultados e não têm o papel passivo do passado. A reciprocidade ocorre porque as comunidades não de necessitar, por sua vez, das providências dos atores públicos, pois dificilmente a organização local será eficiente sem conhecimentos de maior fôlego, como uma ação internacional, federal ou estadual. As redes que assumem formas de pontes (“bridges”) e grupos de interesse comum (“bonds”) nas direções horizontal e vertical acentuam a finalidade almejada e fortalece laços (GRANOVETTER, 1973). Permite-se que o Estado gere benefícios em coesão com a sociedade, num círculo sinérgico de desempenho e mudança do contexto institucional.

Finalmente, caberia perguntar como operacionalizar o “Estado estratégico”. Uma primeira impressão poderia fazer crer que esse aspecto refere-se à qualidade e disponibilidade dos recursos de toda ordem do Estado. Outro fundamento são os diversos elementos relatados neste subcapítulo, que deverão compor o modelo de “Estado estratégico. Todavia, antecede essas questões a *atitude* dos atores intervenientes em políticas públicas (que reflete o conjunto de normas e aspirações, como disse REIS (2001), é o principal meio de operacionalização. A teoria evolucionista sobre a necessidade primordial de sobrevivência, no caso, do Estado impõe a *atitude*.

2.3 - A estratégia como uma disciplina

“Estratégia pode ser definida como a determinação de objetivos básicos de longo prazo de uma empresa e a adoção de cursos de ação e alocação de recursos necessários para realizar esses objetivos”.

Alfred Chandler, historiador, 1962, apud BEINHOCKER (2006, 324)

⁴⁸ Fonte: WEBER, Axel A. “Monetary policy strategy and communication” in Bank for International Settlements (BIS), Basileia . Disponível em <http://www.bis.org/review/r070608a.pdf>

A qualidade estratégica da construção de um Estado implica buscar políticas públicas diante de um objetivo e posicionamento futuro desejados. O tema agroalimentar é um contexto multidimensionado adquirido nos últimos anos, juntamente com uma expressividade econômica resultante de demandas agrícolas de outros países. Nele somam-se a temática da agroenergia, as prolongadas negociações multilaterais sobre o comércio mundial de produtos agrícolas e não menos importantes, os avanços da biotecnologia.

A etimologia de “estratégia” (*strategos*) facilita compreender que o conceito grego original relacionado ao “cargo” (*stratos*) de comandante de uma armada unida com a acepção de estratagem ou artifício militar (*agein*). A propósito, VEIGA reporta que estratégia passou a ser toda atividade que reúne meios a fins. Na prática, seu uso ficou restrito às aplicações militares e modernamente à administração de empresas. Sua imediata associação ao conceito militar gera uma idéia generalizada de um “conjunto de operações intelectuais e físicas requeridas para que se conceba, prepare, e conduza, em ambiente de conflito, toda atividade coletiva com objetivo bem determinado”⁴⁹. Entretanto, também não iremos limitar a definição do conceito àquela habitualmente presente nos livros-texto sobre planejamento estratégico, bem menos satisfatória, como “planos para atingir resultados consistentes com as missões e objetivos assumidos”. Todos os conceitos previamente conhecidos compõe nosso projeto, mas não isoladamente.

A simplicidade prática não anula a complexidade de sua discussão. No passado, sua importância era uma questão de sobrevivência urgente, dos indivíduos e dos próprios Estados e suas sociedades, pois premiava a real necessidade de superação sobre o adversário e ainda contemplava a continuidade da soberania do “comandante”. Ainda anterior aos generais atenienses e pretores romanos, o conhecimento inicial desse tema é atribuído ao chinês Sun Tzu, em “A arte da guerra”. No ocidente, a referência vem do Renascimento com “O Príncipe”, de Maquiavel, que introduziu a “virtude”, na relação de Estado e política. Apesar de não se empregar no texto a palavra “estratégia”, sua idéia poderia ser subentendida pela frequência da expressão “arte da guerra”.

Ainda que turva a visão das ciências sociais sobre o empirismo militar, Clausewitz elevou de patamar, através de seu conhecimento da filosofia, a discussão de estratégia em sua obra “Da Guerra”, onde orienta ações públicas e suas conseqüências políticas, anotadas em memórias de batalhas, tal qual Maquiavel. Ciente que a guerra não consiste de um golpe único

⁴⁹ Wright et al. apud VEIGA, José Eli

e instantâneo (sendo, porém, mera continuação da política), acreditava que o homem podia influenciar o curso dos acontecimentos em larga escala, criticando fortemente conceitos de estratégia e tática formais e racionais de outros generais de seu tempo.⁵⁰ Para o general alemão, a estratégia tem apenas a vitória ou o resultado tático como meio para atingir seu objetivo e, a seguir, “àquelas coisas que conduzem à paz”. A aplicação desses meios de acordo com o objetivo tem a companhia das circunstâncias que nela têm mais ou menos influência, num reconhecimento da importância do contexto.

O contexto é decisivo na estratégia. No teatro da guerra influenciam o território, seus habitantes, a hora do dia, o tempo do ano e o clima. A conquista de uma posição é um dos resultados de combate aplicados ao solo, assim como o é o atingimento de qualquer alvo superior que temos em vista na combinação dos resultados. “Todos são meios para a vitória”. Restam-nos, assim, como objetivos, apenas aqueles casos que se pode supor conduzam diretamente à paz ou ao final do processo. “A teoria estuda todos estes meios e fins de acordo com a natureza dos seus efeitos e mútuas relações”, esclarecia.

Preconizador da manobra de ação direta (“concentração de forças para um choque fulminante contra o centro do inimigo”), Clausewitz também lembrava que a surpresa está na base de todos os empreendimentos, sem exceção, em diferentes graus. Em nosso modelo de “Estado estratégico”, esse elemento é importante no contexto internacional do comércio e dos investimentos. Na guerra, a diferença está nas peculiaridades do “exército, seu comandante e do próprio governo”, numa evidente referência quanto aos recursos estratégicos disponíveis. Além disso, recorda que o estratagema é uma intenção escondida, oposta à transparência, como a perspicácia é oposta à prova direta, sem nada em comum com a persuasão, interesse próprio, força, porém ligada à fraude. Note-se que as palavras de Clausewitz são anteriores à incorporação de ameaças e blefes à estratégia “diplomilitar”, segundo anotou um observador.⁵¹

⁵⁰ Dizia, por exemplo, que a atividade da guerra não é dirigida apenas contra a matéria, mas contra a força inteligente, que dá vida a esta matéria. Isto porque considerava na aplicação da teoria de guerra tanto as forças morais como seus efeitos, tendo em vista que o combate “é a expressão de sentimentos de hostilidade”, que pode degenerar em pontos de vista e não confrontar indivíduos entre si, espaço assumido por uma aversão coletiva. Na arte da guerra a experiência que conta a história militar tem mais valor do que todas as verdades filosóficas, advertia Clausewitz. Em sua época, a filosofia assumia prestígio tal na Alemanha que a interdependência entre a teoria e a experiência não era tão convincente. Assim, dizia: “a teoria não se pode perder em abstrusas pesquisas, sutilezas e quimeras, mas sempre terá de permanecer prática”. Tem de ter profundo conhecimento da própria batalha no que se refere aos resultados possíveis, e também daqueles poderes mentais e morais que são os mais importantes na utilização dessa força.

⁵¹ No exemplar consultado, tradução portuguesa de uma versão inglesa, não consta o autor do presente comentário. No livro, contudo, há diversas anotações feitas por “Cor. F. N. Maude”, que equiparou a contribuição de Clausewitz à “história da vida das nações” à importância de Darwin para a biologia.

Clausewitz resume claramente: “A reserva estratégica tem dois objetivos: primeiro, prolongar e renovar o combate; e, segundo, uso em caso de acontecimentos imprevistos”. Ao tratar do combate, o objetivo é fracionar o inimigo, sob duas perspectivas: a ofensiva e a defensiva. A forma ofensiva inclui a destruição da força inimiga (“princípio básico da guerra”), da conquista de um lugar ou um determinado alvo. A forma defensiva passa também pela destruição da força inimiga, pela defesa de um lugar ou de um alvo. O momento de decisão de não adiar uma batalha é o instante da perda do objeto ou alvo.

A ciência política do século XX, através da importante obra de SCHELLING (1999), depura conflitos e estratégias de negociação, barganha, reservas, publicidade, compensações e ameaças como estratégias dos indivíduos na relação em grupo tendo em vista atingir seus objetivos. Visto que nem sempre os compromissos são eficientes, como se pode pensar, porque é parte da estrutura lógica um misto de mútuas dependências, os jogos de soma zero ou de puro conflito podem ser transformados em jogos de pura colaboração, onde serão importantes elementos como percepções, uma estrutura de comunicação, confiança e troca de previsibilidade entre os participantes do jogo. Na estratégia de ação onde conflitos de greves, negociações, guerras de preço, manobras burocráticas e até mesmo no trânsito de rua é útil observar a colaboração, as intenções e aproximar os espíritos para evitar danos mútuos ao outro jogador, que, por sua vez, cooperará.⁵²

Trinta anos depois, o também norte-americano PORTER (1996, 1998) identificou que, no passado, um desafio era atribuído ao líder, que deveria escolher ou criar um contexto ambiental no qual as competências e recursos característicos pudessem gerar uma vantagem competitiva. A estratégia seria um esforço consistente de coordenação de metas, políticas e planos das pessoas da empresa. PORTER lembra que os estudos sobre a organização industrial preocupam-se com a lucratividade, sem considerar as implicações para os interesses dos gestores. Existe, contudo, um sistema de forças, dentro e fora de um setor, que influencia

⁵² A título de ilustração, recorde a redução drástica do grau de auto-suficiência de alimentos no Japão resultou em maior dependência de suas importações. Nas décadas de 1960 e 1970, o aumento dessa dependência causou grande preocupação ao povo japonês, principalmente quando associado ao aumento desenfreado das cotações internacionais dos produtos agrícolas em 1973, causado pela tendência de redução nos volumes produzidos de trigo, milho e arroz, os baixos estoques existentes, as aquisições maciças da União Soviética e a crise do petróleo. Além disso, a fonte de suprimento de alimentos estava concentrada nos EUA. Em conseqüência, a medida tomada pelos americanos no mesmo ano, proibindo a exportação de soja, embora por curto prazo, deslanchou alta descontrolada nos preços do mercado interno nipônico, seja nos derivados de soja ou no conjunto de produtos alimentícios. Para dar maior segurança à população buscou-se, de imediato, a diversificação das fontes de suprimento alimentar, e tentou-se, promover novos programas de cooperação bilateral voltada ao desenvolvimento agrícola nos países com grandes extensões territoriais disponíveis. O Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER) foi idealizado em 1974, com a edição de Comunicado Conjunto dos dois países. Em 1975 foi criado o Comitê Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola, e formalizado, a partir de 1978, pelos acordos complementares, no decorrer dos seus 22 (vinte e dois) anos de duração.

coletivamente a natureza e a concorrência. Essas percepções ajudam a entender a estratégia competitiva. PORTER interpreta a adequação entre suas capacidades exclusivas e as exigências competitivas de seu setor como sendo o conceito central de que faria uma empresa distinguir-se das demais

Em 1996, perguntava o que significava estratégia, porque, durante duas décadas, as empresas aprenderam a se tornar competitivas pela eficiência operacional, o que causou excessos de uma hipercompetitividade, um autoflagelo de resultados inevitáveis, que mudou o paradigma de concorrência. A observação de PORTER: é necessário ser eficiente operacionalmente, mas não é suficiente. A escolha de um posicionamento exclusivo não é bastante para garantir uma vantagem sustentada no tempo. Uma posição estratégica sustentável vai exigir “trade-offs” – o sacrifício de um recurso em troca de um outro -, um bom exercício de flexibilidade para reversão de posicionamentos, que surgem por três razões. Primeiro, pela inconsistência que pode haver com relação à imagem e reputação da organização ou do agente, com perda de credibilidade e criação de confusões junto aos consumidores. A segunda razão está na diferenciação dos agentes, máquinas e outros elementos que interagem com a empresa. No caso da gestão, as posições diferentes requerem diferentes configurações de produto, equipamento, de produtos, clientes, capacidades e sistemas. Por fim, os “trade-offs” têm a vantagem de se espriarem pelo mercado, ao tempo em que são essenciais para a estratégia, porque criam a necessidade de escolhas e intimidam o reposicionamento de compromissos.

Na qualidade de geradora de maiores oportunidades de crescimento para as empresas, a globalização é consistente com a estratégia de se ampliar mercados e em dispor de uma estratégia própria de alavancar sua identidade num mercado específico. Recorda os riscos possíveis em iniciativas que permitem o funcionamento de pequenas unidades autônomas, porquanto cada negócio pode ter a necessidade de posições diferenciadas por produtos ou clientes, quando essa estratégia é possível, sempre sob o mesmo “guarda-chuva” de massa crítica. PORTER encerra sua apreciação ao avaliar o papel da liderança. Diz que o desafio de desenvolver ou restabelecer uma estratégia clara depende primariamente da organização e da liderança. Com tantas forças contrárias, no mesmo ambiente de trabalho, com escolhas distintas e trocas, uma estrutura intelectualmente clara e compensadora, diz, é necessária para orientar a estratégia. Além de dizer “não” dentro de uma organização uma das tarefas do líder é ensinar os outros a respeito de estratégia.

MINTZBERG (1998) fala dos tipos de estratégia através da fábula de John Godfrey Saxe (1816-1887) sobre de seis cegos que expõem suas impressões após tocarem um elefante.

O primeiro cego ao tocar o corpo do paquiderme identificou-o como um muro; o seguinte ao tocar a presa imaginou uma lança; o terceiro ao tocar a tromba imaginou uma cobra; o próximo ao tocar o joelho imaginou uma árvore; o quinto ao tocar a orelha imaginou um abano; e o sexto e último, ao tocar o rabo imaginou um cabo. Assim é que Mintzberg percebe a estratégia como o nosso elefante: todos temos idéias parciais, mas a estratégia é maior do que essas partes. Tanto assim que há dez escolas ordenadas conforme a época de seu aparecimento – todas válidas e atuais, que permitem montar estratégias. Há que se notar que cada uma limita-se a *um* aspecto significativo do processo de formação estratégica.

As três primeiras estão classificadas no grupo de “prescritivas” ou “teleológicas”, conhecidas a partir dos anos 1960. Prescrevem e recomendam automaticamente fórmulas de ação. A mais antiga foi estudada em 1957. A primeira delas é escola intencional (“design”), que, a princípio, delineia cuidadosamente um determinado conceito forte para explorar suas competências.⁵³ Não se sabe que alguma disciplina acadêmica conhecida a tenha inspirado. Talvez se possa atribuir à arquitetura, mas meramente sob o aspecto metafórico.

A escola do “planejamento” é a segunda da lista anterior e se destaca por apresentar todo um processo formal de planejamento, reunindo e organizando seus recursos para se preparar para o futuro. Foi elaborada em 1965 a partir da engenharia, do planejamento urbano, da teoria dos sistemas e da cibernética. Entretanto, nos anos 1970 e 1980, essa linha de entendimento foi superada pela visão preceptiva da escola do “posicionamento”, que implica numa escolha seletiva e cuidadosa de um ponto de referência, que é calcado em três variáveis: a liderança em custo, a diferenciação e o foco.

Tabela 1: Classificação do Conceito de Estratégia

GRUPO	ESCOLA	PROCESSO DE FORMAÇÃO
Prescritivas	1. Intencional (‘design’)	concepção
	2. Planejamento	formal
	3. Posicionamento	analítico
Descritivas	4. Empreendedora	visionário
	5. Cognitiva	mental
	6. Aprendizado	emergente, criativo
	7. Poder	negociação
Configurativa	8. Cultural	coletivo
	9. Ambiental	reativo
	10. Configurativa	transformação

⁵³ VEIGA, J. Eli a considera aqui a formação da estratégia como processo de concepção. É resultado de um processo deliberado de pensamento consciente.

É preciso optar para alcançar a vantagem competitiva. Foi estudada inicialmente na Universidade de Purdue (Indiana, EUA), e posteriormente por PORTER, a partir da economia das organizações industriais e da história militar. É menos preocupada com o processo de formação de estratégia, porém atenta ao conteúdo real das estratégias, pois seu título deriva do interesse em selecionar posições no mercado conhecidas, existentes e desejadas.

As seguintes seis escolas intermediárias são classificadas por MINTZBERG como “descritivas”. Mas uma classificação (Martinet, 1996) facilita entender sua fonte de inspiração mais rapidamente, pois são divididas entre sociológicas, ideológicas e ecológicas. Em todo caso, atentaram pouco na prescrição do comportamento estratégico ideal e optaram pela descrição de “*como* as estratégias são elaboradas”. Muitos autores associaram, por muito tempo, o processo de estratégia à “criação de visão”, por um determinado indivíduo na empresa, caracteristicamente empreendedor.

Na ordem do tempo, veio a quarta escola, a “empreendedora”, que é seletiva em seus objetivos, preferindo não competir onde há riscos. Foi alvo de exame por Schumpeter em 1950 e Cole em 1959 e outros economistas. A quinta escola listada, chamada de “cognitiva”, estudada por Herbert Simon (1947, 1957, 1958), sustenta outro instrumento, o uso da psicologia para examinar a capacitação individual do estrategista adaptativo, respondendo às demandas por ventura existentes. A sexta da lista a escola do “aprendizado” não teve uma disciplina de base, possivelmente com alguns traços periféricos da “teoria do aprendizado”, na psicologia e educação e, ainda, na “teoria do caos” na matemática.

A seguir, a escola do “poder”, a sétima listada, tem a característica única do processo de negociação e se vale dos conflitos entre grupos numa organização, ou entre organizações, ou entre organizações e seus ambientes, para continuar na liderança. Foi estudada por Allison (1971) e outros da ciência política entre 1978 e 1984. A escola “cultural”, que se iniciou na Suécia com Rhenman e Normann a partir da antropologia nos anos 1960, orienta a empresa à observação do composto cultural. Contudo, a nona escola, a “ambiental” (estudada por Hannah e Freeman em 1970 a partir da biologia e da sociologia política, com os teóricos da contingência dos anos 1960) considera que “a estratégia é reativa ao meio em que está a organização e o estrategista, onde o contexto externo determina as iniciativas internas, questionando-se sobre todas as possibilidades”. Consolidando todas as tradições anteriores, temos a última escola, a “configurativa”, grupo que sintetiza camaleonicamente todas as outras preocupações em estágios que se transformam para incorporar mudanças estratégicas. Foi estudado a partir da história, inicialmente por Chandler em 1962 e, nos anos 1970, pelo chamado grupo da McGill University (de Montreal, Canadá), que incluía Mintzberg.

Ao lembrar PORTER, é mister referir que sob o ponto de vista estratégico seu “modelo de cinco forças” situa a empresa e suas características de acordo com fatores de competitividade do seu segmento de atuação e seu relacionamento organizacional. Identificou cinco “forças competitivas”, que são: a) a rivalidade entre as empresas concorrentes, b) o poder de negociação ou barganha dos fornecedores, c) o poder de negociação ou barganha dos compradores ou clientes, d) a ameaça da entrada de concorrentes, e, finalmente, e) a ameaça de novos produtos e serviços no mercado. A interação desses cinco fatores, aos quais poderia ser incluído o fator “stakeholders”, como o Estado, credores, grupos de pressão e organizações locais. Essa breve anotação consta do estudo sobre ferramentas e opções de desenvolvimento estratégico do negócio agrícola, pelo Departamento de Economia Agrícola da Universidade Purdue (Indiana, EUA, 2004).

Por sua vez, MINTZBERG, que em outro trabalho sobre tipos organizacionais comparou a “máquina burocrática” com a “burocracia profissional”, buscou o real significado da palavra estratégia através de uma referência mnemônica: a dos chamados “*os cinco P*”. São sentidos que agem como meios facilitadores para o reconhecimento da real existência do fenômeno – visto que poucas estratégias são puramente deliberadas - que caracterizam as organizações. São fundamentais e simples para entendimento do modelo de “Estado estratégico”:

- a) Plano, uma direção, um guia ou curso de ação para o futuro, um caminho.
- b) Padrão consistente de comportamento ao longo de um tempo.
- c) Posição num lugar e num contexto, vista pela alteridade.
- d) Perspectiva, o fundamento das organizações, suas percepções e cultura.
- e) Procedimento (“Ploy”), uma manobra, truque ou tática intencional para superar um concorrente.

Não se poderia finalizar este capítulo sem tratarmos da “responsabilidade dos diretores pela estratégia”. No caso, ANDREWS (1980) referia-se aos dirigentes de empresa que comandam suas organizações em base a estratégias não-formuladas, incrementais ou intuitivas, sem que haja uma articulação ou análise preliminar dessas estratégias. Para alcançar o necessário compromisso para se atingir os objetivos de uma estratégia, ANDREWS reuniu, então, as motivações para tais estratégias que, ainda sob o risco da imprecisão, poderiam ser resumidas na validação pela cúpula do trabalho de campo a ser desenvolvido pelo nível intermediário de decisões. Serve essa reflexão como uma confirmação dos níveis de conhecimento, confiança, compreensão, aproximação e comunhão de interesses entre os indivíduos que compõem o processo de estratégia.

A depuração do conceito de estratégia e de suas escolas, à luz da ciência da administração, ajuda a compreender a qualificação que este trabalho dá ao modelo de Estado aqui discutido. Mais do que isso, a operacionalização de um “Estado estratégico” é o desenrolar de todos os passos que a compõem. Contudo, nota-se que qualquer que seja a tendência ou o estilo de fazer estratégia, como vimos acima, fato é que está presente do cotidiano corporativo e é inerente à função de administrar responsavelmente.

Com alguma audácia, meu propósito aqui é transpor essa ferramenta para o ator público, que previamente estará imbuído dos conceitos explorados nos subcapítulos anteriores, como o sentido de sobrevivência, para referirmo-nos ao último citado. Com esse elemento final, dado pela ciência da administração, encerram-se os capítulos teóricos que iluminaram as variáveis explicativas e resposta deste projeto. Em seguida, serão incluídas breves considerações suplementares sobre perspectivas de compreensão do tema.

CAPÍTULO 3: Políticas públicas e outras perspectivas de compreensão

“[...] sendo certo, que em todos os ramos da economia civil, para que esta seja útil ao Reino, devem ser regulados por princípios deduzidos de uma boa Aritmética política, assim não se devem seguir sistemas, sem antes examiná-los, e confrontá-los com as atuais circunstâncias da Nação”

(Domenico Vandelli in “Memória sobre a preferência que em Portugal se deve dar à agricultura, 1789-1815 apud NOVAIS (2001, 229)

Para enfrentar futuros e incertezas, as instituições são as prescrições culturais que os indivíduos utilizam para organizar todas as formas de interações e estruturas repetitivas explícitas em normas, aí incluídas as famílias, mercados, os governos em todos os seus níveis, e que, sob situações reguladas, fazem escolhas de ações e estratégias com conseqüências para si e para os outros. É um desafio o processo de aprendizado sobre seu funcionamento e como transmitem seu conhecimento, em vista da diversidade dos indivíduos que as compõem e sua interação sob a complexidade da vida contemporânea. A esse respeito, OSTRUM idealizou uma “arena de ação” onde interagem os participantes influenciados que são por variáveis exógenas, com resultados que afetam terceiros. As arenas de ação estão nos lares, na vizinhança, nos conselhos de bairro, regionais, nacionais e internacionais, nas empresas e no mercado e nas interações entre si.

Contra incertezas futuras, dali saem prioridades em políticas públicas que constituirão a agenda do Estado quando transcritas pela sociedade. A política pública não emana do Estado. Todavia, governo e o Estado são constituídos por indivíduos e instituições com interesses próprios. Sendo diferenciados entre si, analisam suas possibilidades circunstanciais e a possibilidade de sucesso a longo prazo. O convívio dos indivíduos se dá numa estrutura social complexa e conflituosa. As sociedades modernas têm a diferenciação social por característica, onde são variados os atributos, interesses, valores e papéis, com limitações de coerção e de soluções políticas, conforme ensina RUA (1998). Aberta a procedimentos formais e informais, a política se ocupa dos conflitos dos indivisíveis bens públicos. Resultam da política as políticas públicas, definidas como um conjunto de decisões, escolhas e ações relacionadas à alocação imperativa de valores. O caráter público das políticas públicas refere-

se à sua abrangência que extravasa o interesse privado e expressa o agregado social sobre o qual incidem suas decisões, escolhas e ações, as quais são adotadas de modo soberano pelo poder público.

Políticas públicas envolvem a atividade política, a qual resulta ou de externalidades ao ambiente político – as variáveis externas - ou das demandas e apoios organizados ou não, porém oriundos de dentro do próprio sistema político. Envolvem demandas novas ou recorrentes. As novas resultam do surgimento de atores recém-chegados para exercer um papel inédito, enquanto as recorrentes tiveram soluções insatisfatórias e seguem na agenda do governo. Os apoios representam o afirmativo cumprimento de compromissos e participação política. Demandas e apoios derivam, pois, de planos externos, como exemplifica a globalização. Ao atender demandas e articular apoios a atividade política processa a solução de conflitos, com resultados em ganhos e perdas, causados por decisões e escolhas.

Sem o propósito de delinear uma política pública, um dos aspectos que aborda este trabalho, usado como ponto de partida, é conhecer o “estado de coisas”, retrato de uma pendência de conflito, de um emperramento do processo decisório ou sua não inclusão na agenda governamental, devido a obstáculos que contrariam outros interesses ou que dispõem de apoio político para tal. Isso explica casos onde, mesmo incluídos na agenda, pode surgir uma não-decisão; ou, mesmo adotada uma decisão, pode não vir a ser implementada. Seria o caso da reticência na adoção de estratégias de longo prazo?

Logo, será a ação política que irá alterar o “estado de coisas” para tornar-se num “problema político” e compor a agenda governamental através de uma ação coletiva, de uma situação de crise ou pela antecipação de uma oportunidade com vistas a solucionar um problema. Dentro do processo decisório é na formulação de alternativas onde prevalecem as preferências e os interesses dos atores a partir de uma análise de oportunidade (relação custo/benefício) de valores materiais e poder. As preferências se dão em torno de questões (“issues”) que serão alvo da análise de ganhos ou perdas. Assim, o processo de formulação de uma política pública depende das questões definidas e das respectivas preferências dos atores. Daí, as arenas políticas se formam sob o aspecto distributivo de ganhos, o regulatório de seleção e aquele redistributivo de perdas. Nesse campo de conflitos, a luta no ambiente político tem alto custo para um resultado de soma zero, levando à acomodação estratégica. Não pode haver adscrição definitiva. Na arena também ocorre um jogo de negociações para vencer o adversário sem eliminá-lo, visto que poderá tornar-se um aliado no futuro. Por fim, na arena há debates baseados na lógica da adesão por persuasão, transformando o adversário em aliado. A arena comporta “trade-offs”. Em última instância, há sempre o exercício direto

ou indireto da autoridade. Antes disso, porém, um processo negociador para atingir compromissos permeia todas essas etapas.

Na linha desta pesquisa, porquanto fruto de negociação, por exemplo, o controle de políticas públicas considera valores e objetivos, compromissos mutáveis de poder presentes na estrutura de implementação ou presentes depois da sua efetiva implementação, ou, ainda, elementos que poderão viabilizar ou não sua implementação. Em suma, é uma contínua seqüência de interações, com avanços e retrocessos. Os atores responsáveis pelas políticas públicas podem ignorar todas essas considerações, ainda que competentes e comprometidos, se esquecerem que a definição de uma política não é garantia de sua efetiva implementação. Além de achar que a responsabilidade de implementação é de outrem, crêem que basta a sua execução, uma atividade menor sem expressividade política, podendo haver aí reações e omissões por parte dos beneficiários. A realidade não é linear, mas complexa e a implementação é um processo integrativo e interativo de decisões em dinâmica acelerada.

Na realidade brasileira, MARTINS (2000) identificou, entre os fatores que tornam impossível o diálogo sobre questão fundiária, que se arrasta desde a Lei das Terras de 1850 (Lei nº 601, de 18/09/1850), que muito da relativa ineficiência do Estado brasileiro na execução de um programa de reforma social tão amplo e fundamental, como a reforma agrária, está nos quadros técnicos e administrativos responsáveis por sua execução. Prevalece entre o agricultor e o funcionário do Estado, extensivo àquele da Justiça (interventora assídua na matéria), um abismo de códigos cultural e social, moralmente descontraídos, concebidos antagonicamente e situados em oposição ao outro no que tange a trabalho e direito. Alertam os movimentos organizados que o extensionismo rural predominante age em favor da difusão de inovações tecnológicas intencionalmente voltadas para tornar o pequeno agricultor dependente da grande indústria de agroquímicos. O que ressaltou no trabalho de MARTINS (2000, 47) é sua crítica quanto à tendência do Estado em fazer da sociedade seu agente de gestão ou auxiliar, através dos movimentos sociais e organizações, inclusive usando os recursos de políticas públicas, sem que essa própria sociedade tenha algum conhecimento sobre a questão, especificamente criticando sua relação de interdependência com os agentes da reforma agrária.

Ainda que inúmeros estudos publicados nos EUA também façam referência a erros e equívocos na gestão de políticas públicas, particularmente ao hiato entre formulação e implementação, existem outros aspectos que a dissociação de valores, como aponta o autor supracitado. Uma vez existentes instituições formais, valem os marcos da governança, “accountability” e transparência como sinalizadores do cumprimento eficiente dos recursos do

erário público. A ciência política de DOS SANTOS (1992) nos lembra um outro aspecto importante: países onde a prática de políticas sociais antecederam-se às consolidações de seus arcabouços institucionais têm um estágio de desenvolvimento mais avançado e uma estrutura pública de seus poderes mais estável, ao contrário do que se verificou no Brasil, na Argentina e no Chile, respectivamente com os regimes do Estado Novo, peronista e socialista-radical, que optaram por soluções de curto prazo com vistas a contar com a necessária sustentação política para sua continuidade no poder, o que foi insuficiente e resultou anos depois em novos regimes de exceção, que asfixiavam o espírito plural do direito.

Não obstante a alternância legítima e plural das legislaturas, o Brasil ainda se ressentia dessa inconstância institucional. Isso faz com que se retomem ritmos novos e montar nova agenda de interesses, sobretudo no tema agrícola. Durante muito tempo a questão produtiva e do abastecimento foi assunto exclusivo da agenda agrícola do País, que passou a incluir em iguais condições o tema das exportações, as questões sociais, fundiárias e de apoio familiar, e, por fim, a questão da biossegurança. Todavia, parece ter passado ao largo do interesse pela pesquisa agropecuária, desde os primórdios do silente trabalho da Embrapa, que se restringe ao recôndito de seus modestos recursos orçamentários. A agenda dos próximos governos no Brasil sobre o tema agrícola toma doravante outro formato. Com os interesses diversos representados de forma mais equilibrada, o que exigirá por parte dos atores públicos um conhecimento com esmero científico das questões, uma acurada vigilância de sua execução e a cobrança final dos órgãos de governança. A agricultura brasileira deixou há muito de ser ingênua.

3.1 – Origens históricas

“[...] É claro que as riquezas de um país se acham sempre em razão direta com a soma de trabalhos [...] nada tem tanta eficácia como o comércio, regulador dos interesses humanos [...] quando uma nação não tem comércio é coisa manifesta que, por excelentes e boas que sejam as demais disposições acerca das artes e manufaturas, não de ser inúteis [...] o comércio é o espírito que aviva o engenho, dá movimento às artes e ressuscita a indústria [...] a mola principal de todas as forças do corpo político que produz e atrai todas as riquezas ao Estado”

(Antonio Genovesi, vulgo “Genuense”, in “Lezioni di commercio o economia civile”, 1765, apud NOVAIS (2001, 230) ⁵⁴

⁵⁴ Publicado um ano antes de “A Riqueza das Nações”, de Adam Smith.

A gênese do país está relacionada a uma estratégia de Estado tendo a agricultura por meio, argumento do “*capolavoro*” de FURTADO, que este trabalho toma por referência. O economista demonstrou-nos a deliberada iniciativa portuguesa de estabelecer no Brasil, no século XVI, a primeira empresa agrícola no continente americano. Uma vez superadas as fases experimentais de cultivo do solo pelos espanhóis nas Antilhas e no México, o uso agrícola estratégico no Novo Mundo nasceu no Brasil. Sob a organização de um plano articulado para ocupação permanente do território, com as vantagens de viabilizar economicamente sua defesa militar (ademais de ampliar o domínio sobre os sertões), assim se consolidou o Império português na América. Não poderíamos contar com exemplo mais nítido do que a própria realidade histórica brasileira para avançar nossa argumentação. A implantação de espécies de interesse comercial aclimatadas nas ilhas atlânticas, inicialmente a cana de açúcar, mais tarde o gado, impulsionou a colonização. O intenso intercâmbio intercontinental de recursos vegetais e animais, que animou a agricultura comercial, os estudos de botânica e de história natural, dando início ao que a história conhece por ecologia do imperialismo.⁵⁵

Fato é que tal empreendimento estratégico, segundo frisa o autor, foi alvo de ampla discussão prévia entre autoridades que detinham modelos de desenvolvimento, como Damião de Góis (1502-1574), aluno de Erasmo de Roterdã. Com o apoio na produção em escala de açúcar de cana na ilha da Madeira (uma exitosa experiência da qual participou algum capital genovês, esses rivais de Veneza, detentora do monopólio da refinação do açúcar mediterrâneo), Portugal logrou, no último quartel do século XV, a queda dos preços do produto, o conseqüente controle e mesmo redução da produção. Rompeu, assim, reservas de mercado e gerou o avanço e o conhecimento tecnológico para produção de equipamentos de engenho, tendo em conta que vigia em Veneza, até 1612, a proibição da exportação de ferramentas para refino. Adam Smith observou que “os grandes lucros dos venezianos tentaram a avidez dos portugueses” e, mais, disse “**um projeto de comércio** com as Índias Orientais deu ocasião à descoberta do Ocidente” (grifos nossos). Também a rota do açúcar foi reconfigurada com os canais de distribuição através de Flandres.⁵⁶

Das dificuldades iniciais para colocar a produção da Madeira até a expansão estúpida da produção brasileira, FURTADO destacou a importância da empresa agrícola açucareira.

⁵⁵ Pesquisadores como Evaristo E. de Miranda e Warren Dean apresentam versões positivas na leitura desse encontro de culturas.

⁵⁶ FURTADO observa, ainda, que um projeto estratégico semelhante se passou com a ocupação das milícias francesas na colonização através do açúcar na ilha da Martinica, seguindo objetivos traçados por Richelieu.

Identificou, também, indícios de participação dos capitais de Flandres para o financiamento das instalações no Brasil, evidência da viabilidade econômica do negócio, cuja rentabilidade de algumas regiões permitiu o início da importação de mão-de-obra escrava africana, que se somou à mão-de-obra nativa, esta preponderante em áreas de relativamente menor expansão econômica. Nas terras americanas sob domínio espanhol prevalecia, ao contrário, a empresa mineira e, em nenhum momento, a agroindústria conheceu ali alguma importância significativa durante a existência daquele império colonial. Não obstante a evoluída agricultura pré-colombiana no México e nos Andes (cuja experiência sedentária, especulamos, talvez pudesse adequar-se à produção do açúcar, de maneira mais rápida do que no Brasil), foi, no entanto, a atividade mineira quem orientou a formação de sistemas econômicos autosuficientes e que, afinal, marcou o mercantilismo dos séculos seguintes. Nas terras espanholas, a empresa agrícola da cana situou-se nas terras baixas e úmidas, sob escassa mão-de-obra africana, tendo a Espanha proibido, inclusive, a importação de açúcar com vistas a proteger a pequena produção da Andaluzia, sem gerar transformações nas estruturas sociais existentes no continente. É diante desses fatos que a precoce exploração espanhola de metais preciosos foi um dos fatores de êxito da empresa colonizadora agrícola portuguesa na América. Porém, os sessenta anos da Dinastia Filipina (1580-1640) não só afetaram a presença portuguesa no Oriente, como também saiu do Brasil a experiência acumulada pelos holandeses da indústria açucareira para as Antilhas e o restante da bacia das Caraíbas, reduzindo a um quarto a máxima rentabilidade da empresa agrícola colonial portuguesa.⁵⁷

Finalizando, FURTADO contabilizou detalhadamente a alta renda gerada pela plantação de cana e pelos engenhos no Brasil, entre os séculos XVI e XVII, nem mesmo verificado durante o auge da produção de ouro. Gerou a capitalização da economia açucareira capaz de autofinanciar e decuplicar sua produção no final do século XVI, reconhecida pelo autor como fruto de “**excepcional habilidade**” (grifo nosso), que capacitou decisões fundamentais sobre efeitos negativos das superproduções. O excedente dessa riqueza transferiu-se aos comerciantes não-residentes, situação que se repete em nossos dias.

Para sublinhar a preocupação estratégica para com o setor agropecuário, uma constante na política econômica do período colonial, vale dar ressonância a outras fontes.

⁵⁷ Simultaneamente, uma forte transição aconteceu no norte da Europa, onde o gado lanígero ocupou terras cultiváveis para atender à crescente industrialização têxtil, trocando antigos sistemas agrícolas e esvaziando campos e aldeias onde a população, ainda sob servidão temporária, era transferida aos milhares para a América do Norte, e colocada em pequenas propriedades para produzir algodão, fumo e outros com semelhantes perspectivas de êxito.

Lembra NOVAIS (2001, 250) iniciativas datadas entre 1769 e 1778, atribuídas ao Marquês do Lavradio, para aumento da produção de tabaco. Não incentivava apenas a lavoura de exportação. A cultura da mandioca foi objeto de um plano junto aos produtores de arroz e senhores de engenho que seriam obrigados a cultivá-la, pois era considerada “gênero de primeira ordem”. O próprio trigo teve sua cultura iniciada por volta de 1789 no Rio Grande do Sul, pela mão-de-obra de origem africana, um século antes da vinda de contingentes de imigrantes europeus.⁵⁸

A classe dirigente nativa foi formada por homens economicamente poderosos, tendo a terra por instrumento de conservação do poder, tornando os outros indivíduos seus agregados e dependentes, até mesmo durante o aparecimento dos cafezais no vale do rio Paraíba do Sul. Mas, a comunidade do campo não participou do principal processo de acumulação de renda, destinada à metrópole. Tendo sido esta substituída, a classe dirigente tornou-se única, mantendo constante a variável trabalho através da escravidão, e agora pela exclusão das comunidades rurais, que historicamente antecederam ao trabalho assalariado.⁵⁹

Essa situação continuou depois da queda da monarquia e retardou em muito o surgimento da burguesia no Brasil, ao contrário da maior parte das sociedades ocidentais, que também tiveram regimes senhoriais e servidões. Para equalizar os custos do abolicionismo, foi importada mão-de-obra na forma de imigrantes europeus, que aumentaram a produtividade agrícola no sul e no sudeste do país. Seriam ainda necessários os imigrantes japoneses, que vieram recompor parte da mão-de-obra na agricultura, desfalcada dos europeus, decepcionados, então, com o desigual “regime de parceira” nas colônias. Passado o primeiro

⁵⁸ Reporta NOVAIS, também, as instruções de Luis de Vasconcelos e Souza, o Vice-Rei sucessor, para atentar à “cultura das terras, da navegação e comércio” ditos “artigos relativos e dependentes uns dos outros”, algo que hoje entendemos como cadeia de valor. Também o governador Melo Cáceres, em 1789, lembrava que para criar condições de produção da capitania do Mato Grosso era preciso dar escoamento “pela via do Pará”, roteiro hoje coberto pela BR-163, e futuramente pela hidrovia do Tapajós, objeto de estudos anunciados pelo Governo federal, em setembro de 2007. Além disso, as melhorias técnicas de produção nos engenhos do Recôncavo baiano empregavam o bagaço da cana como combustível, através do uso de máquinas que reduziam em dois terços a energia utilizada. Uma carta de 1798 descreve a existência de “inventos úteis ao Estado e ao bem público sobre açúcar, anil, arroz, algodão e mineralogia”.

⁵⁹ Embora a escravidão tenha sido condenada por José Bonifácio na Constituinte brasileira de 1823, a força de trabalho não remunerada da produção agrícola foi garantida por pelo menos mais sessenta e cinco anos. No caso brasileiro, nem mesmo foi aproveitada a reconhecida tradição africana da produção agrícola itinerante, mas efetivamente comunitária (que em certo sentido acomodou a imposição do trabalho agrícola no Brasil) para a construção de fortes comunidades rurais independentes amparadas através de reformas agrárias. As experiências conhecidas foram ocasionais e frágeis. Para evitar a mobilidade e o risco de perda de mão-de-obra, na realidade, a empresa agrícola - já integralmente brasileira do século XIX - se preparou para o fim da escravidão ao se valer de populações tuteladas com acesso à terra exclusivamente para subsistência. Essa exclusão foi presente nos regimes de escravidão do trabalho em lavouras de exportação, caso particular dos EUA..

autoritarismo militar da república, o poder foi tomado pela mesma elite rural por mais quarenta anos em base às oligarquias estaduais. Logo, sem contar com os imediatos efeitos da revolução industrial⁶⁰, o Brasil viu uma estagnação das camadas populacionais e a indiferenciada estrutura de poder econômico. Somente nos anos 1940, a institucionalização do trabalho assalariado urbano serviu de alento nesse quadro. Mais tarde, a industrialização juntamente com a visão estratégica de deslocar o centro político do poder para o Centro-Oeste, descortinou uma outra e nova fronteira interna de oportunidades no setor agropecuário, provocando migrações internas e incluindo um novo espaço para a pesquisa científica nacional. Até então, a agricultura operava no mesmo perímetro de quinhentos anos antes.

3.2 Incerteza e futuro

“A única coisa que sei do futuro é que não se parecerá com o presente. Além do mais, que falar do futuro é simplificar muito as coisas. Haverá muitos futuros que não se parecerão entre si, de igual modo, digamos, que o século XVIII não se pareceu ao século XVII. Não posso me interessar por algo tão abstrato como isto. Sou uma pessoa quase incapaz de pensamento abstrato.”

(Jorge Luis Borges, “Revista Iberoamericana”, julho 1975)

A intenção deste capítulo intermediário é reunir sumariamente um mínimo de considerações adicionais relacionadas entre as percepções dos atores de políticas públicas e as estratégias de Estado. Inicialmente, a expressão estratégia pressupõe na manifestação dos atores suas percepções sobre futuro e incerteza. A noção de progresso trazida pelas novas tecnologias, desde a revolução industrial, aporta a espera de novidades no futuro. O fenômeno que hoje identificamos como conectividade acelera a expectativa de precisão sobre o abstrato, que inesperadamente o mágico Borges despreza. Nos últimos anos, a eficiência operacional gerou, em muitos casos na economia, um resultado de soma zero pela falta de concorrência, pelo decréscimo do mercado e pela perda de investimentos, e, também por isso, persiste a preocupação com o futuro. Empréstada do vocabulário de COMMONS (1950), a “futuridade” decorre da relação causa-efeito, que distingue o conhecimento científico. O exemplo da economia é o conceito de propriedade incorpórea que é a dívida, uma promessa de pagamento futuro, negociada desde o século XVII, de acordo com o Direito britânico. Essa portabilidade

⁶⁰ Além de um incipiente mercado consumidor interno, não eram conhecidas reservas de carvão ou petróleo no Brasil.

corresponde a um valor mobiliário, ao qual se lhe atribui um preço de troca, transformando a dívida em ativo intangível⁶¹.

Ainda na economia, a futuridade se expressa também nas informações que calculam o valor presente, o risco, os juros, as amortizações, os investimentos e os lucros. Particularmente, na agricultura a futuridade está nas hipotecas de propriedades em garantia, pela taxa de desconto de cédulas do produto rural, além dos mercados futuros de “commodities” e da securitização da dívida rural⁶². No Brasil, a securitização de títulos futuros de crédito surgiu na década de 1990. No mercado brasileiro são negociados fundos de investimentos lastreados em direitos creditórios. A criação e a lavoura são ambas a própria futuridade aplicada.

De acordo com MARINHO e QUIRINO (1995), o estudo do futuro tornou-se sistemático e institucionalizado no governo e no setor privado nos anos 1950, transformando-se numa disciplina regular, item do planejamento empresarial e público, nos países hegemônicos. Lembram que autores como Jouvenel, Toffler, Naisbitt e Drucker ocuparam a área científica com a pesquisa de previsões de futuras mudanças sociais. A noção de tempo, que interessa à sociologia, é a perspectiva capaz de fornecer fundamentos para a geração que o contempla. Mesmo a palavra “commodity” tem uma relação com o tempo, ao representar a comodidade de disponibilização de um capital com valor de troca.

As preferências de um indivíduo, em um dado momento, são derivadas de uma comparação dos valores presentes das opções naquele momento, ensina ELSTER (1994). É uma análise custo/benefício. O presente tem o mesmo peso relativo ao futuro próximo, assim como o futuro próximo em relação ao futuro distante. O inconsciente gravita em torno do resultado imediato e nunca poderia se comportar de maneira estratégica. Logo, as informações fazem diferença e justificam equívocos em previsões. A teoria da escolha racional exige antecipações complexas, porém os eventos futuros não se antecipam como se pensa possam certamente ocorrer. Formam-se expectativas de probabilidades em base racional levando em conta toda a informação possível. Mas, não são infalíveis. Caso ocorra um evento de baixa probabilidade, ficarão surpresas, porém essa situação não era de todo imprevisto.

⁶¹ Ativos intangíveis incluem outras formas nas finanças atuais como o “goodwill” (a diferença entre o valor da empresa e o valor de mercado dos ativos e passivos), os direitos de marca, o fundo de comércio e outros valores agregados.

⁶² A Lei 9.138, de 29/11/1995, autorizou o alongamento das dívidas do crédito rural (custeio, investimento e comercialização) contraídas por produtores rurais, suas associações, cooperativas e condomínios, garantido pela emissão de títulos do Tesouro Nacional, até o montante de R\$ 7 bilhões (valor do débito).

Sobre incerteza e seus custos, HIRSCHMANN (1969) chamou de “princípio da mão oculta” a invisibilidade que esconde dificuldades futuras do decisor. A subestimação de benefícios e custos terão preço alto no futuro. A incidência do desconhecido, do incerto e do risco difere conforme o projeto em análise, podendo centrar-se em questões de oferta tecnológicas, humanas e financeiras ou na procura insuficiente e ociosidade. Preocupava-se com os projetos ligados à agricultura por sua estreita relação com a natureza, assinalados pela incerteza tecnológica de então. Achar meios e fins para atenuar as incertezas foi um intuito. Para colaborar com a efetiva realização de projetos de desenvolvimento recomendava avaliar a conveniência de, muitas vezes, renunciar àqueles mais lucrativos, porém sujeitos a maiores riscos. Em projetos agrícolas, viu que produtores no Peru, Tailândia e Itália abriram mão de futuros mais rentáveis em troca da segurança de suas safras de monoculturas de algodão, arroz e laranja, respectivamente. Talvez seja útil dar imediato andamento a projetos experimentais e métodos múltiplos, como ocorreu num projeto pecuário no Uruguai. Assim, a tentativa de eliminar totalmente uma incerteza pode ser contraproducente, pois elas atuam em pares: uma solução financeira pode gerar um problema administrativo numa série de comutatividade de incertezas.

A propósito, cabe reproduzir a seguinte interpretação do professor da Escola de Direito de Harvard (EUA), nomeado ministro extraordinário para assuntos estratégicos⁶³, ao dirigir-se ao Presidente da República, quando proferiu:

“No Brasil, além de idéia clara a respeito do futuro, falta somente confiança em nossa própria originalidade coletiva. A tarefa para a qual o senhor me convocou é de ajudar a engajar todos os setores do governo e da sociedade na definição do rumo nacional e apontar as implicações desse rumo para ações presentes do governo e da sociedade. Não se aprende essa estratégia nacional em livros, não se deduz de doutrinas. Tem de pautar-se por um Brasil que já deu certo por centenas e milhares de inovações empreendedoras e sociais que se multiplicam desconhecidas no País.”

Roberto Mangabeira Unger, 18/06/2007.

⁶³ Quando em outubro de 2007 foi formalizada a instalação do novo junto à Presidência da República, desta feita com a incorporação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Estado brasileiro ampliou suas condições e oportunidades de medir sua real dimensão geopolítica de longo prazo. Numa confissão de dívida, o primeiro passo foi o apropriado reconhecimento público da “falta de idéia clara em relação ao futuro”, justamente entre nós, que convencionamos proclamarmo-nos como “o país do futuro”. A missão definida para o ministério é única e complexa, qual seja, a de “engajar todos os setores de governo e da sociedade na definição do rumo nacional”, determinação própria de quem se encontra desperto em direção ao tempo. Parece inadiável.

Iniciativas de estratégia de longo prazo a esse elevado nível hierárquico começaram em 1990, após longa cultura de planejamento de Estado no Brasil⁶⁴, com que então, diante da experiência acumulada pela gestão pública no Brasil seria singelo pensar que o deslocamento nos organogramas da máquina para uma nova pasta possa servir de panacéia. Entretanto, está no plano mais privilegiado da administração pública federal a arena para o desafio entre realidades e viabilidades, por um lado, e políticas públicas conseqüentes e compromissadas com o futuro, por outro, tendo à sua disposição a principal ferramenta para correção de desvios, para a cooperação e para a obtenção de resultados – o poder decisório.

3.3 – Leitura das ciências sociais

*"Both the jayhawk and the man eat chickens; but the more jayhawks, the fewer chickens, while the more men, the more chickens."*⁶⁵

(Henry George, economista, 1839-1897)

A ruralidade se identifica em meio a uma sociedade industrial moderna. O termo “rural” não expressa uma categoria sociológica (BUTTEL e NEWBY, 1980). A literatura clássica europeia sobre agricultura do século XIX deu pouca atenção à vida rural, preferindo

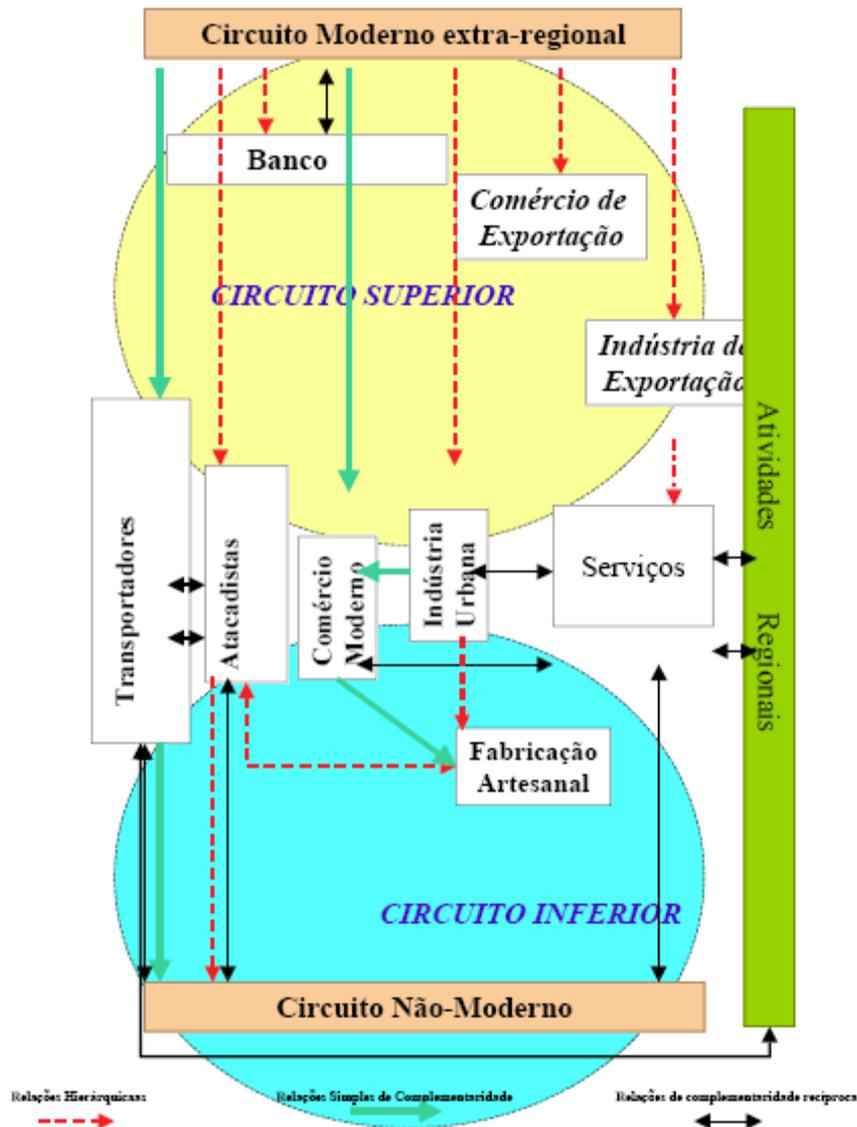
⁶⁴ A princípio, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, cenários domésticos sobre infraestrutura foram estudados a partir de 12/04/90, quando a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) foi criada e extinto o Serviço Nacional de Informações (SNI). O tratamento da informação estratégica militar é hoje competência da Agência Brasileira de Informação (ABIN). A SAE foi mantida até 1999. Seus cenários centravam em torno de temas abordados pela diplomacia, como a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nesse ano, foi transformada em Ministério Extraordinário para Projetos Especiais, ampliando seu escopo. Extinto logo a seguir foi incorporada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. O Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República voltaria a ser retomado em 2005, para identificar os desafios, potenciais e oportunidades de temas estratégicos de interesse nacional, além de elaborar uma proposta de planejamento de longo prazo para o Brasil. Transformou-se no novo Ministério em 2007, o qual incorporou também o IPEA, antes órgão do Ministério do Planejamento. Centrado em potencialidades estratégicas do país, o “Projeto Brasil 3 Tempos”, elaborado pelo então Núcleo de Assuntos Estratégicos, em 2004, indicava a probabilidade de participarmos de forma competitiva do mercado internacional em biotecnologia, diante dos temas fortalecimento do agronegócio e da agricultura familiar. “Originalidade coletiva” e “inovações empreendedoras desconhecidas”, expressões de Mangabeira Unger, dão a exata identidade da agricultura brasileira de nossos tempos. Ao ocupar-se da coordenação de um plano estratégico de defesa nacional, recordo que, ao longo da história, a preservação e proteção de fontes de alimentos têm sido de grande preocupação para governantes e militares. Exemplo entre nós foi a instabilidade política nos anos 1960, a qual afetou o abastecimento de víveres nas grandes metrópoles. Outro exemplo está no próprio campo, onde a vulnerabilidade a doenças, pestes e agentes nocivos, que ocorrem naturalmente ou intencionalmente, originados por ataques terroristas, graves desastres ou emergências, fazem com que a agricultura e o sistema alimentar venham a ser objeto da política nacional de segurança interna nos EUA, desde janeiro de 2004.

⁶⁵ “Jayhawk” é uma ave de rapina no imaginário do estado de Kansas (EUA). Henry George desenvolveu estudos importantes em seu tempo sobre a agricultura e a terra. Tradução livre: “Tanto o gavião como o homem comem galinhas; quanto maior o número de gaviões, menor o de galinhas; quanto maior o de homens, maior o de galinhas”

concentrar seus esforços em explicações sobre o emergente setor urbano-industrial, desprezando a significância da sociedade rural por julgá-la arcaica diante da inovação da cidade e da indústria. Ao contrário, nos EUA não se compartilhava dessa visão marginal e obsoleta do meio rural. No século XIX, a questão da terra atraiu estudos dos primeiros economistas e cientistas sociais da época, como mostra a epígrafe. Verificou-se a intratabilidade de muitos fenômenos sociais rurais numa simples generalização. Em “Princípios da Sociologia Rural-Urbana”, SOROKIN e ZIMMERMAN (1929) criaram a principal estrutura teórica para a pesquisa sociológica rural: o “continuum rural-urbano”, que estabeleceu características diferentes das comunidades rural e urbana, cuja soma é o tipo de cada um desses agregados sociais. PAHL(1966), entendeu que os conceitos “rural” e “urbano” deixaram de ser variáveis explicativas ou categorias sociológicas, pois as duas variedades de associação foram encontradas nas mesmas localidades. Colocar padrões de relacionamentos sociais sobre meios geográficos específicos é um exercício sem resultado, pois a análise sociológica está no confronto entre o local e o nacional e entre a pequena-escala e a grande-escala, observada numa região altamente urbanizada e numa rural e remota. Poucos anos antes, todavia, nas ciências econômicas, surgiu no meio acadêmico a expressão “agronegócio” ou “agroindústria”, conceito determinante para essa dicotomia, que chegou ao Brasil na segunda metade dos 90. Um olhar paralelo vindo da geografia de SANTOS (1979) em seu estudo sobre território situou a agricultura em dois pólos: aquele onde os atores conformariam um circuito superior do espaço geográfico, ao lado do comércio internacional, grandes atacadistas e bancos, estaria a “agricultura de exportação”, que dialoga com o extra-regional; noutro circuito não moderno e inferior ao anterior, localizava-se a “agricultura de subsistência”, caracterizado por um mundo artesanal de um modo geral. Ambos rurais, já em espaços distintos.

Na ciência política, foi nos anos 1960 nos EUA que se iniciaram debates sobre se as pessoas que eram afetadas por algo que traduzia automaticamente sua situação passiva em numa estância ativa. Ou seja, o desafio mais importante nessa discussão era examinar os interesses individuais, se acaso objetivos, onde seus efeitos afetam essas mesmas pessoas, ainda que inconscientemente, ou subjetivos, aqueles que as pessoas acreditam que as afetam, que são percebidos e politicamente conscientes.

Figura 2: O Espaço Dividido



Fonte: SANTOS, Milton “O espaço dividido: o circuito superior e o circuito inferior da economia urbana dos países subdesenvolvidos”

Adaptada pelo autor a partir da figura original.

Interesses são derivados de sentidos de representação, que os definem politicamente através de organizações, partidos, candidatos, funcionários e grupos ou indivíduos mandatados para defender, em princípio, o discurso dos representados. Fatores como participação, influência, cooperação e lealdade formam a estrutura de mobilização de uma sociedade política.

A ação coletiva aplicada à política é mais uma competição do que uma troca. A assimetria de ganhos e perdas potenciais, do ponto de vista da psicologia e da política, contrasta fortemente com um pressuposto fundamental da teoria econômica, de que os custos de oportunidade são equivalentes a qualquer tipo de custo. As diferenças entre custos reais e custos de oportunidade entre bens e maus coletivos e entre perdas e ganhos são significativas na política (STONE, 2001). A análise política sofisticada tenta antecipar como a outra parte agirá em relação a uma nova política.

Ao concluir esta curva elíptica que é a nossa compreensão dos fenômenos que afetam a agricultura, segundo lembra ABRAMOVAY (2007), à luz da sociologia econômica, os mercados são construções sociais. Para que funcionem, não bastam decisões com base nos preços. Operam simultaneamente, de um lado, a clareza do equilíbrio entre oferta e procura, e, do outro, a confirmação de que os indivíduos são dominados por forças sobre as quais não exercem qualquer controle. A busca da alternativa do equilíbrio considera que os mercados não são impessoais, onde anônimos orientados por preços se encontrariam ocasionalmente e a ele obedeceriam superando suas vontades e capacidades.

A moderna economia complexa é visível nos países cêntricos, ou ainda nos “bolsões de riqueza” dos países periféricos – ocorrem efetivamente chegam as freqüentes inovações tecnológicas e de especialidades profissionais (publicidade, arte, direito, nanotecnologia, agricultura de precisão). A agricultura lida com produtos que podem ser simples, ainda na formação de seu preço final, porém, resultam de investimentos não convencionais, que atuam sob regras distintas e condicionadas às mais imprevisíveis decisões da natureza. Assim é que ela passa a incluir produtos criados pelo conhecimento atualizado, presentes nos biocombustíveis, transgênicos e agricultura orgânica, ainda que revisitado o princípio das leis de segregação das ervilhas de Mendel, de meados do século XIX.⁶⁶

⁶⁶ Sobre os transgênicos ou organismos geneticamente modificados, a cuja sigla OGM refere-se este trabalho, em artigo publicado na revista científica “Nature”, de 07/08/2003, de Allison Snow, professora do Departamento de Evolução, Ecologia e Biologia Orgânica, da Ohio State University, lamenta que o termo “geneticamente modificado” tenha sido amplamente empregado ao invés de “genetically engineered” – cuja sigla é OGE, no original em inglês, ou em português, OEG para “organismos de engenharia genética”. Explica que as plantações e os animais de criação foram modificados geneticamente durante séculos pelo homem, fazendo uso, recentemente, de métodos não naturais como os agentes mutagênicos. A propósito, a lei brasileira esclarece que a mutagênese modifica pares de base dos genes, enquanto a transgenia insere novos genes de um organismo doador na espécie em desenvolvimento. Snow destaca, porém, que é o aspecto da engenharia da tecnologia transgênica que é novo e causa de preocupação de alguns cientistas, pois envolve a transferência de genes entre organismos sexualmente incompatíveis. Expressa que essa possibilidade, se associada, ainda, à capacidade de se desenvolver genes artificiais novos e transferi-los livremente entre espécies, são instrumentos rápidos e mais poderosos do que os métodos convencionais de reprodução. A seu ver, devem ser encorajadas plantações geradas pela engenharia genética, que auxiliam a produtividade das colheitas, melhoram a saúde humana e tornam a agricultura sustentável, desde que a saúde potencial e os efeitos ambientais desses organismos sejam bem entendidos. De fato, muito das promessas da humanidade repousam nos OEG, mais do que nos produtos hoje

Finalizamos este capítulo novamente citando BUTTEL (2001, p. 27-29). Já ao final do século passado, observou que uma maior ênfase foi dada na sociologia e na economia política da agricultura aos estudos sobre atores e suas redes, derivada da visão culturalista da antropologia da “tecnociência” (ciência e tecnologia) de LATOUR (1987, 1993), que dissolveria as distinções binárias das leituras científicas, como a análise micro e macro ou entre a sociedade e a natureza. Notou que duas tendências predominam entre os trabalhos analíticos sobre as estruturas agrícolas. Uma diz respeito ao estudos do local, cujos valores não devem ser ignorados. A outra toma o molde de pesquisa “ad hoc”, isto é, específica sobre o estudo de sistemas de “commodities” agrícolas, que não tratam da importância de relacioná-las às pessoas, como fazendeiros e trabalhadores, ou ao valor agregado de produção. Ambos os caminhos são insatisfatórios para BUTTEL.

Assim, a favor deste trabalho, prefere, ao contrário, o estudo das forças causais como as políticas agrícolas que afetam os sistemas agrícolas nacionais como um todo (mais do que afetarem o sistema agrícola nacional por uma série acumulada de reestruturações relacionadas à dinâmica do sistema global de “commodities”). As estruturas de produção, os produtores e os trabalhadores de “commodities” básicas tendem também a receber pouca atenção. No futuro, nosso conhecimento sobre formas de produção, afirma BUTTEL, pode se tornar alvo de uma reflexão específica sobre as cadeias de produção e dos subsetores escolhidos para estudo na sociologia global da estrutura do agronegócio.

A análise do papel de elementos externos que atuam na transformação de padrões é o que levou à breve discussão deste capítulo a respeito de leituras complementares das ciências sociais aporta para nosso argumento a necessária compreensão pelos atores intervenientes em políticas públicas e aqueles responsáveis diretamente pelo Estado sobre a complexidade de fenômenos de toda sorte, mormente culturais, que o cercam. Suas dimensões foram observadas pela sociologia que se dedicou o meio rural e também por outras áreas como o estudo do território, a sociologia de mercado, e os produtos da tecnologia e do conhecimento local ou global. Essas perspectivas interferem efetivamente no cotidiano e no futuro dos indivíduos, conformam as políticas públicas e afetaria a variável dependente deste trabalho, a concepção de um “Estado estratégico”, porquanto simboliza uma ação integrada de interesses públicos.

conhecidos. Da mesma forma, os principais riscos da tecnologia empregada ainda estão por se manifestar. Marcelo Leite, editor de ciência da Folha de S. Paulo, ao criticar a dificuldade de uma leitura abalizada sobre alimentos transgênicos, comentou esse artigo alertando que não há um consenso entre cientistas a favor dos transgênicos: “depende do cientista, depende do transgênico”.

CAPÍTULO 4: Novos paradigmas da agricultura

"O futuro é urbano"

(Título da entrevista do urbanista Allan Jacobs à revista Veja, em 04/10/95)

Na expressão do exame sobre as estruturas da evolução das ciências duras pelo físico KUHN (1962)⁶⁷, o conceito paradigma expressa um sentido à nossa compreensão para levantar questões e traçar desígnios. Na transição de suas características – ou momentos de crise e transformações do pensamento científico, no dizer de KUHN, discernimos contrastes dos fenômenos. A mudança de paradigma implica em nova hierarquia de objetivos, tipos e conjuntos de instrumentos públicos. Um estudo comparativo de 1997 sobre os sistemas agrícolas norte-americano e europeu concluiu pela mudança de paradigma da agricultura, que se havia deslocado de um “modelo assistido pelo Estado” para o “modelo de mercado aberto” (COLEMAN, SKOGSTAD e ATKINSON). Mais tarde, estudou-se que um novo paradigma econômico surgiu onde a agricultura norte-americana não era mais vista como “não competitiva”.

Como apoio às discussões da Rodada Doha da OMC, outros trabalhos identificaram diferenças entre setores agrícolas de outros países da OCDE e fizeram com que a agricultura passasse a ser vista como “competitiva”. Muito embora estas análises retratem outras realidades, alguns sinais de diferenciação no sentido da agricultura de mercado poderão também ser sentidos no Brasil, considerando diferenças de estabilidade institucional para com os países cêntricos. O professor emérito, pesquisador e economista agrícola inglês, Timothy JOSLING (2000), da Universidade de Stanford, analisou paradigmas alternativos para entender a política agrícola dos EUA. Ao estender seu trabalho à comparação dos EUA e a União Européia, identificou para a agricultura nos países hegemônicos dividem-se quatro tipos a seguir descritos.

A **Agricultura dependente** é o primeiro tipo e o mais simples, onde a produção necessita do apoio irrestrito do setor público para descobrir mercados, com controle de oferta para evitar excessos de produção e seus custos de armazenagem. Quanto à sua essência, tendencialmente apresenta rendas baixas, sem sofrer concorrência de outros setores (que igualmente não recebem assistência do Estado). Não é competitiva com outros países devido ao alto grau de proteção do Estado. Sua base de sustentação institucional está em

⁶⁷ KUHN, T. S. “A estrutura das revoluções científicas”- 9ª ed. - S. Paulo: Perspectiva, 2006

organizações de processadores primários, atuando nos setores do açúcar, pecuária de leite e pequenos animais. Relativamente ao mercado mundial, é uma estrutura frágil, com preços deprimidos e sem base para uma política interna. Caracterizam essa agricultura as barreiras à importação, a compra da oferta pelo governo e a assistência à exportação. A política comercial deste segmento procura impedir regras comerciais restritivas para permitir o uso de subsídios sem reservas.

No caso brasileiro, esse tipo poderia ser enquadrado como o primeiro estágio da “agricultura familiar”, que sequer chega a se preocupar com a política externa, tal sua incapacidade de organizar espontaneamente suas demandas junto ao Estado, o qual toma a iniciativa de sustentá-la seja por pressão de sindicatos ou para manutenção das estruturas de poder ou, ainda, simplesmente descarta sua inclusão entre as ações públicas.

O segundo é a **Agricultura competitiva**. Seu objetivo é o livre mercado de concorrência, dispensando controles rígidos de oferta, eliminando a formação de estoques pelo governo, capaz de competir com seus próprios recursos. Sua essência é contar com níveis de renda médios ou acima da média na agricultura. É capaz de competir por recursos com outros setores e também nos mercados mundiais ao nível das regras do jogo. Quem sustenta este grupo são os grandes produtores, os distribuidores e processadores mais capacitados. Concentra-se no setor de grãos e oleaginosas. Neste segmento, o mercado mundial é estável e confiável, caso as políticas internas sejam ajustadas. Nos preços internacionais está a melhor orientação da política agrícola e o comércio exterior, pela exportação ou também pela importação, oferece a melhor solução para a questão de segurança alimentar. Utiliza mecanismos de gestão de risco e há baixos níveis de perdas e sinistros. Seu propósito em política comercial é alcançar a melhoria do acesso a mercados, a retirada de subsídios à exportação e definir políticas de apoio interno restritas. No Brasil, esse perfil é claro entre a nova geração de produtores bem-sucedidos que tem sido alcunhada de “agricultura empresarial” ou “agricultura patronal”.

O terceiro tipo é a **Agricultura multifuncional**, que provê bens públicos (evita a degradação rural, ocupar fronteiras, manter acessos às regiões produtoras, oferta de produtos finais de qualidade, desenvolvimento do conhecimento local, etc.), preserva valores rurais tradicionais, particularmente na gestão dos negócios restrita à família, com ênfase no desenvolvimento rural. Por essência, tem um nível de renda insatisfatório e inadequado na agropecuária para sustentar toda a atividade rural e a produção de bens públicos, sem recompensas assistencialistas. Os grupos de pequenos produtores e aqueles localizados em áreas remotas, concentrados na pecuária de corte e leite e, no caso europeu, do azeite de

oliveira. Neste grupo, à luz dos preços mundiais o quadro é de uma agricultura “monofuncional”, com preços desajustados para o suprimento de bens públicos. O comércio exterior é fator de ameaça aos objetivos ambientais. Opera à base de subsídios ao meio ambiente, proteção contra a agricultura “monofuncional” e tem práticas agrícolas restritas. Quanto à política comercial, quer uma pressão moderada sobre a agricultura e aceita subsídios ao meio ambiente e ao bem-estar animal. Esse quadro típico europeu também se observa no sul do Brasil em áreas remotas das principais indústrias integradoras, sem ainda contar com a manifestação organizada de interesses ambientais, ainda tácitos, sendo inexistentes subsídios nessa área.

Por fim, a **Agricultura globalizada** se caracteriza por ser parte de uma cadeia de valor e por estabelecer padrões de qualidade e segurança, relações contratuais justas, preservação da identidade e uma busca pela diferenciação no mercado. Os produtores são parte da cadeia de valor, profissionalizam o gerenciamento dos recursos de sua propriedade e são voltados para atender ao consumidor de cima abaixo. Quem sustenta este segmento são as cadeias varejistas, as fazendas especializadas, os processadores de alimentos e está concentrado na produção de suínos, aves, frutas, verduras e legumes. O mercado mundial é frequentemente realizado por vendas intrafirma (“intercompany”) e a intervenção governamental arrisca causar instabilidade e incerteza. Seus instrumentos de política estão em harmonia com normas e regulamentos, sob o espírito da concorrência, com a proteção de direitos intelectuais e regras de investimento. Suas aspirações em política comercial estão no fortalecimento das regras de direitos de propriedade, na harmonia de regras fitossanitárias e barreiras técnicas ao comércio, além da garantia de condições para concorrência. À pergunta sobre a possibilidade de coexistência desses paradigmas, alega-se tradicionalmente um conflito entre a agricultura “dependente” e a “competitiva” (a familiar e a empresarial), porque ambas transferem custos entre si, seja pela alta ou pela falta de concorrência. O foco das políticas públicas tem sido na negociação de atritos em preços de garantia, subsídios, no acesso a mercados e tarifas aduaneiras. A agricultura “dependente” também conflita fundamentalmente com a “globalizada”, pois a política agrícola do governo é a da cadeia de valor, onde os incentivos públicos são para quantidade e não necessariamente qualidade, por que esta é uma diferenciação de iniciativa privada.⁶⁸

⁶⁸ Existem demandas específicas para cada modelo. Na maioria dos países, os produtores que fazem uso da agricultura orgânica (sob o modelo de agricultura “dependente”) requerem, em geral, incentivos públicos específicos por parte das autoridades regionais para sua afirmação no mercado, como seu uso em escolas e hospitais. A preservação da identidade, é muito importante para a agricultura integrada, do tipo “globalizada” e característica de agricultores médios brasileiros que se especializam em hortifrutigranjeiros, plantas, flores, além

Nos EUA, a introdução de uma nova lei agrícola traz a idéia de um “Contrato Social com a Agricultura”, um instrumento que desmonte barreiras comerciais, privatize as empresas e instituições públicas, retire a garantia de preço e renda, entre outras medidas, capacitando o Estado com suporte financeiro para assegurar a produção agrícola e a comercialização, melhorando a posição financeira dos produtores rurais e suas famílias nas comunidades rurais onde vivem, numa parceria entre o Estado e a agricultura, com o respaldo da sociedade. A última lei agrícola nos EUA, a “2002 Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA)”, cujos capítulos tratam de “commodities”, comércio, florestas, conservação, nutrição, desenvolvimento, crédito, pesquisa energética, superaram a tradicional preocupação meramente agrícola para estendê-la à segurança e a investimentos. O “Contrato Social com a Agricultura” seria incluir programas de alimentação, política fiscal, transporte, energia, ambiente, vida selvagem, e outras variáveis como parte de um contrato social.

Fenômenos como a globalização, comunicações, custos de transporte menores e novas atividades comerciais no meio rural, que não a agricultura, obviamente confrontam as áreas rurais com algumas ameaças, mas criam também oportunidades significativas. Políticas setoriais precisam ser atualizadas, distribuídas no tempo e mesmo eliminadas, sendo substituídas por mecanismos mais apropriados. A política de subsídios tem impactos positivos, mas modestos no desempenho econômico das comunidades rurais dependentes, que permanecerão à margem da empregabilidade do setor. A recomendação é substituir por investimentos e melhorar a coerência e a efetividade do gasto público nas áreas rurais, devido à mudança do paradigma para a agricultura.⁶⁹

Os novos paradigmas exigem importantes mudanças na concepção de políticas e na sua implementação para incluir uma atuação de governança múltipla com resultados em todos

dos integrados na produção de suínos e aves. Porém, não é um tema central para a agricultura “dependente”. É preciso avaliar se a influência do governo sobre os mercados afasta a iniciativa privada, no caso brasileiro, da agricultura familiar em estado rústico. Outra pergunta que se faz também é porque certas cabeças das cadeias de valor, como as redes de supermercados, por exemplo, não agem mais intensamente para incluir os agricultores “dependentes”.

⁶⁹ Fonte: OCDE (2006). A justificativa para essas ações varia entre os países, mas concentram-se em entender que há direitos dessas comunidades, no acesso a serviços públicos básicos, bem como há interesse por parte do governo central em desenvolver essas regiões desde áreas comuns de lazer até estruturas para criação de empresas. No citado relatório, algumas conclusões observaram que a queda constante da participação da agricultura no PIB dos países é sinal que “rural” é sinônimo de declínio. Um entre três países dos 24 membros da OCDE apresenta taxas de desemprego mais altas nas áreas rurais. Além disso, a esfera de influência urbana cresceu com a redução entre largas distâncias e tem habilitado, na Inglaterra, França e Holanda, a mudança de residência para áreas antes rurais, ora ocupadas por empreendimentos imobiliários. Finalmente, a agricultura não tem mais a função de espinha dorsal do meio rural, pois o peso da agricultura na economia das regiões é baixo e declinante.

os níveis. Tal evidência sugere ajustes na estrutura de governança pública, mantendo objetivos de equidade, de competitividade e gestão, e, particularmente:

1. Introduzir política baseada em estratégia de desenvolvimento nas áreas de maior produtividade e mudar as políticas de subsídios a setores em declínio;
2. Focalizar as especificidades locais como meio de gerar vantagens competitivas, em bens culturais e ambientais e produtos locais.
3. Estabelecer condições estruturais (no sentido amplo de “quasi” bens públicos) de apoio indireto às empresas
4. Trocar a política setorial pela política territorial, para integrar várias políticas regionais e melhorar a coordenação de políticas setoriais no nível nacional
5. Descentralizar a gestão política, dentro de limites de responsabilidades definidas para cada nível.
6. Promover o arranjo de parcerias entre setores voluntários, públicos e privados no desenvolvimento e na implementação de políticas locais e regionais.⁷⁰

No Brasil, porém, o desenvolvimento do setor agrícola foi desigual, como no resto da economia. De uma maneira mais acentuada do que outra, com alguns modelos isolados e restritos a microrregiões, os mesmos modelos identificados nos países da OCDE, com uma tonalidade mais fraca, é certo que são encontrados. Entre nós, a discussão acadêmica e institucional não centraliza exclusivamente a agricultura, mas enxergam-na como um setor excluído da sociedade civilizada. Prefere-se detalhar o evidente confronto desigual entre o urbano e o rural, nos diversos sentidos, o que não se verifica nos países desenvolvidos, onde os padrões de vida e nível educacional são próximos e dignos.

A diferença que caracteriza os pólos “agricultura familiar” e “agronegócio”, na forma oficialmente adotada no país, está na respectiva capacitação tecnológica entre esses grupos produtores rurais. Cito, como exemplo, a extrema diferença de nível de renda e do grau de associativismo que confrontam, por um lado, os sítiantes de hortifrutigranjeiros localizados nas imediações dos grandes centros urbanos, em geral, concentrados no sudeste do país (ainda que hoje circundem as metrópoles), constituídos preponderantemente por famílias

⁷⁰ Para a OCDE, as estruturas administrativas tradicionais e hierárquicas são inadequadas para gerir políticas públicas de forma eficaz, sendo atingir as três dimensões-chave da governança: o enfoque vertical das administrações local, o da central e o enfoque horizontal da interação entre elas. Devem perseguir a coordenação dos mecanismos de implementação das ações locais e central. Ademais, exige-se um sério envolvimento de parceiros em incentivos e legislação, com o empoderamento da autoridade local, com incentivo à cooperação na gestão, controle e avaliação por meio indicadores de dificuldades do impacto das políticas públicas e, também, com o estabelecimento de recompensa por desempenho.

especializadas num determinado tipo ou grupo de alimentos, e que, por isso, compõem igualmente a chamada “agricultura familiar”, com, por outro lado, os agricultores de subsistência distribuídos por áreas longe dos centros consumidores e zonas de difícil acesso geográfico, desprovidas de vias de comunicação e da presença do Estado, muito recentemente “descobertos” por ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A tecnologia a que nos referimos neste ponto vai além do maquinário e técnicas de cultivo. É, sobretudo, o capital social construído sobre o conhecimento adquirido na produção de verduras e legumes, como ocorre entre as chamadas “colônias japonesas”, enquanto persistem no país as roças de milho e feijão sujeitas à doação de sementes e à exposição do clima, em zonas naturalmente áridas. A ação corretiva do Estado aqui é proporcionar o acesso a tecnologias, via assistência rural, políticas públicas para estímulo de cooperativas e para consumo de escolas, hospitais e outras repartições públicas.

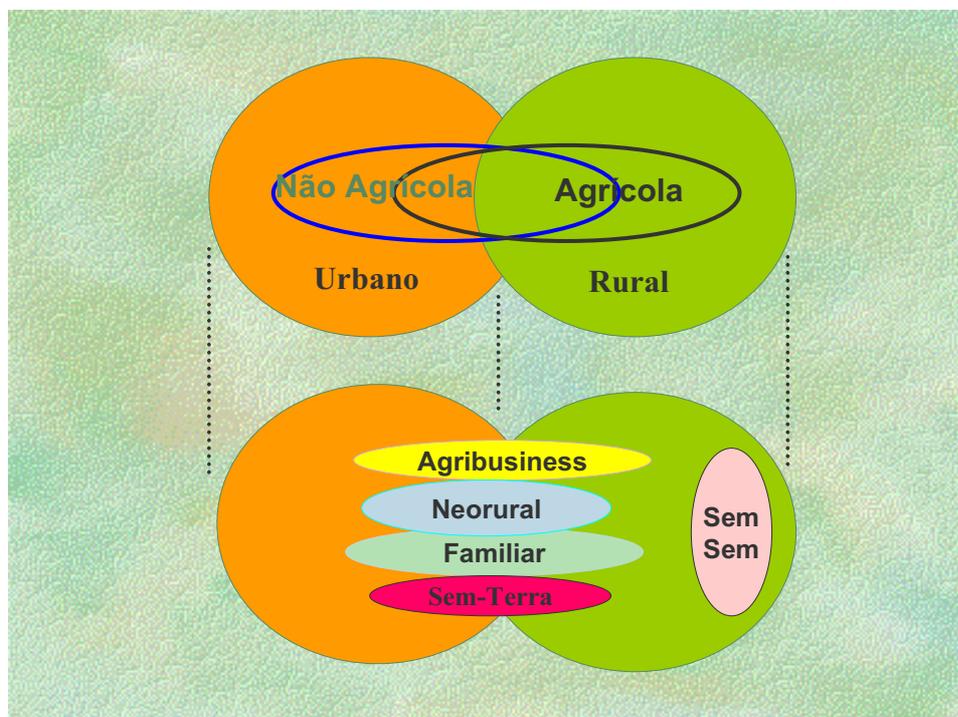
Acresce a realidade fundiária brasileira, um processo inconcluso ainda neste século XXI. Ultrapassa a questão redistributiva da terra, necrosado que é por gargalos comuns que convive uma população desfavorecida como a ausência de educação elementar e profissional, também visível nas áreas urbanas. Mais um elemento que favorece ao diagnóstico entre o rural e o urbano são as populações itinerantes excluídas no espaço sócio-econômico entre o rural e o urbano. GRAZIANO DA SILVA e DEL GROSSI (2001) relatam o paradigma brasileiro da relação rural-urbano na figura autoexplicativa que se segue, onde identificam uma esfera do “novo rural” composto basicamente de três grandes grupos de atividades:

1. Agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias;
2. Atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços;
3. “Novas atividades agropecuárias”, localizadas em nichos especiais de mercados

Uma nova perspectiva entre o rural e o urbano nos leva a relatar a classificação da população e do território, que desafia pesquisadores, decisores e gestores de programas. Na experiência brasileira, inclusive, ocorre que traçar a linha divisória do urbano e do rural exige responder qual o tamanho de população que consegue transformar uma localidade rural em

urbana, dentro do ritmo de crescimento urbano brasileiro e onde na periferia urbana os subúrbios compartilham o espaço com o território rural.⁷¹

Figura 3: Interseção das esferas rural e urbana



Fonte: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro E. “O novo rural brasileiro: uma atualização para 1992-1998”, Campinas: Projeto Rurbano/UNICAMP, 2001

Desde o Estado Novo, segundo VEIGA (2002), considera-se área urbana toda sede em cidade ou vila, respectivamente, de município ou distrito, de modo a se permitir estruturas de prefeituras e câmaras de vereadores, independentemente de suas características econômicas ou demográficas. Isso provoca desvios ao rotular de “urbanos” rincões pouco povoados quanto grandes cidades reconhecidamente complexas da periferia das capitais.⁷²

Sem que esse equívoco seja solucionado, por constrangimentos à base eleitoral, veiculam atualmente, então, propostas entre legisladores para a criação de uma nova instância

⁷¹ À guisa de exemplo, nos EUA, por exemplo, os tamanhos de população que separam localidades rurais das urbanas variam de universos superiores a 2.500 pessoas àqueles superiores a 50.000 habitantes. Além disso, os métodos de designar a periferia urbana variam desde a utilização das divisas municipais até definições que delineiam a periferia urbana. Isso permite incluir extensos segmentos de um município eventualmente considerado rural. O USDA selecionou um conjunto de nove definições alternativas do conceito rural. Além disso, utiliza indicadores econômicos e sociais comumente usados para realçar as diferenças entre áreas urbanas e rurais. Fonte: USDA.

⁷² Nas periferias das grandes metrópoles, diante do absoluto descontrole e ausência do Estado, particularmente em termos de fiscalização sanitária animal e vegetal, sabe-se que os baixos níveis de renda estimulam a multiplicação de produções agropecuárias domésticas com riscos de saúde pública incalculáveis, nas regiões metropolitanas.

administrativa, a qual recortaria áreas tidas por “intermunicipalidades metropolitanas” – aqui preponderante a ênfase no urbano -, ao contrário do caminho cursado pelos países cêntricos, cujas soluções para as questões metropolitanas têm também seu encaminhamento próprio à parte. É necessário um equilíbrio de enfoques dos interesses de cada situação, urbana e rural.

Num texto exclusivo preparado para o MDA/NEAD, VEIGA (2000) levanta a questão de se saber qual a estratégia de desenvolvimento territorial da sociedade brasileira. A opção pela agricultura patronal tem reduzida oferta de trabalho, caindo à metade (naquele ano) o número de ocupados por área. Parece inevitável, mas apressará soluções de emprego no mercado urbano. É importante perceber que a ampliação e o aprofundamento dessas políticas de redistribuição de riqueza pelos assentamentos e renda pela agricultura familiar serão cruciais para que a economia brasileira possa ter rápida modernização sem desemprego urbano. Decorridos quase dez anos dessa pesquisa, continua válida a análise. Filho de José Gomes da Silva, presidente do INCRA, entre 1985 e 1990, GRAZIANO DA SILVA (2002) na seqüência dos estudos sobre a ocupação de atividades não-agrícolas no meio rural brasileiro, entre 1992 e 1995, resumiu assim a questão:

“Está cada vez mais difícil delimitar o que é rural e o que é urbano. Mas o tema que aparentemente poderia ser relevante, não o é: a diferença entre o rural e o urbano é cada vez menos importante. Pode-se dizer que o rural hoje só pode ser entendido como um continuum do urbano, do ponto de vista espacial; e do ponto de vista da organização da atividade econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e pecuária”

(José Graziano da Silva, 2002)

Em 2000, verificou-se um dado surpreendente. O IBGE anunciou que 49,6% da população economicamente ativa do País estava concentrada na área rural. Isso é devido ao o peso que o agregado familiar impõe nas atividades agropecuárias, mesmo quando um forte movimento de urbanização , implicava num índice de 81% do total nacional no mesmo ano.

4.1 Marco institucional da questão agrícola

“Folha de S. Paulo - Por que não se conseguiu criar mercado para a exportação do álcool?”

Roberto Rodrigues -Para que um produto se torne uma commodity é preciso haver diferentes fornecedores. [...]

“FSP - E quais são os outros entraves para a exportação”?

RR - A falta de legislação nos países consumidores que obrigue a mistura do álcool à gasolina. Se não houver uma imposição legal, a indústria do petróleo não vai permitir a criação do mercado internacional para o álcool. [...].

“FSP- Não há planejamento para o crescimento da produção”?

RR - Não há. E isso é tão grave que o crescimento de 7% na produção de cana em 2007 derrubou os preços em 30%. Isso mostra como não há planejamento estratégico nesse processo. Ninguém definiu quanto álcool devemos produzir, como vai ser o financiamento da expansão da produção. [...]

FSP - O governo está sendo omissivo?

RR - Há onze ministérios cuidando desse assunto, em Brasília, e todos com gente muito séria, bem intencionada e competente, mas não conversam entre si. Por isso, não temos estratégia.[...] Quem vai cuidar da alcoolquímica?

FSP - E o que o senhor sugere?

RR - A criação de uma Secretaria Nacional de Agroenergia, que congregue os esforços que estão dispersos por dezenas de organismos públicos federais, estaduais e municipais. Temos centenas de pessoas trabalhando no assunto, sem coordenação”.

Entrevista do Professor Roberto Rodrigues, ex-ministro da agricultura (2003/2006), Folha de S. Paulo, 20/01/2008.

A introdução deste tema, em seguida à discussão de modelos, pretende demonstrar como evolui o quadro formal das instituições que responde pelo modelo brasileiro de agricultura, não só quanto ao seu marco regulatório e evolução da estrutura administrativa federal. No marco regulatório, identificamos que entre 1971 e 2005 foram promulgadas 73 leis, 44 delas entre os anos de 1991 e 2006, cerca de 60% do total em 35% do tempo, o que denota maior intensidade regulatória. No mesmo espaço de tempo, situação idêntica foi observada entre os decretos (com e sem número) entre 1991 e 2006, quando foram promulgados 97, contra 57 do período entre 1971 e 1990, perfazendo 62% do total. Nos quatro últimos mandatos presidenciais, foram promulgadas 9 leis e 17 decretos entre 1991/1994, 13 leis e 20 decretos entre 1995/1998, 7 leis e 20 decretos entre 1999/2002 e, no último deles, 15 leis e 40 decretos entre 2003/2006. Ademais, nada menos que oito Medidas

Provisórias foram destinadas ao setor: sendo 2 no ano de 2003, 4 no ano de 2004 e uma em 2006.⁷³

A Constituição Federal de 1988 trata a agricultura em seu artigo 23, ao conferir competência à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento familiar”. No título da ordem econômico-financeira, encontra-se o artigo 187, o qual define que a política agrícola, a ser planejada e executada, será compatibilizada com a política de reforma agrária, contando expressamente com a “participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”⁷⁴. Persistia a preocupação de coordenação da gestão agrícola e fundiária (artigo 188), ao dispor que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. Um tema ainda em discussão no Congresso em nossos dias é a instância legal superior à justiça comum, consolidada na alienação de terras públicas com área superior a 2.500 hectares, que “dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional”, com exceção das alienações ou concessões para fins de reforma agrária.⁷⁵ Finalizando o tratamento da questão fundiária, o artigo 191 assegura a propriedade àquele

⁷³ Fonte: Sistema de Legislação Agrícola Federal (SISLEGIS). Ao pormenorizarmos por setor, por exemplo, o café, observa-se, que anualmente, desde 2003, um decreto fixa preços mínimos para a safra que se inicia. Segundo o site do produto na página da internet do MAPA, entre 1991 e 2006, foram promulgadas para o setor 4 leis específicas e 14 decretos.

Disponível em <http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do> ; e http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/SERVICOS/PORTAL_AGRONEGOCIO_CAFE/PORT_AGRO_CAFE_LEGISLACAO/LEGISLA%C7%C3O%20HIST%D3RICO%20DA%20POL%CDTICA%20DO%20CAF%C9_0.PDF

⁷⁴ Incluem-se, por parágrafo único, as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais, levando em conta, especialmente (seguem-se os incisos): I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural.”

⁷⁵ Na seqüência, anotamos o **artigo 189** define que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. O importante **artigo 190** define que “a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. Essa sensível questão foi alvo de lei específica nº **5.709**, de 1971, que não foi revogada pela Constituição de 1988, mas que vetou a aquisição de propriedades com mais de 50 módulos de exploração indefinida (MEI) de área contínua ou não. O MEI é uma área, que pode variar de 5 a 100 hectares, calculada para cada imóvel, conforme as nove Zonas Típicas de Módulo (ZTM), estabelecidas pelo INCRA para o País, pela **Instrução Especial nº 50/97. A Lei 8.629, de 1993**, veio exigir das pessoas jurídicas estrangeiras e brasileiras com capital estrangeiro prévia autorização do Congresso Nacional para aquisição de terrenos com mais de 100 módulos. Com o fim da discriminação entre “empresa brasileira” e aquela “de capital nacional”, através da EC nº 6, de 1995, não seriam aplicáveis às empresas brasileiras as mesmas exigências que a lei aplicava às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras para a aquisição e arrendamento de imóveis rurais no País. Foi objeto de parecer de 1997 da Advocacia Geral da União que assegura a aquisição por cidadãos estrangeiros até que haja uma lei específica.

que, não sendo proprietário, mas tendo nela sua moradia, possua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho, exceção feita aos imóveis públicos, não passíveis de usucapião.

Presente em cartas anteriores, o audaz artigo 184 dá competência à União para desapropriar, por interesse social, imóveis que descumpram sua “função social”, ou seja, quando a propriedade rural atende, simultaneamente, “um aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”. Complementarmente, é protegida a pequena e média propriedade da desapropriação, desde que o proprietário não tenha outra. Por último, as “disposições constitucionais transitórias” da CF já previam a “Lei Agrícola” para promulgação no ano seguinte à da CF (ocorrida em 05/10/1988). Seu objetivo era dispor de instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário. Tão-somente dois anos mais tarde foi promulgada a **Lei 8.171**, chamada de “**Lei Agrícola**”, em 17/01/1991, que efetivamente criou condições para a institucionalização da matéria e é referência no período de análise deste trabalho.

Ainda no marco legal, permanece controverso entre grupos antagônicos e o Estado o conceito de **imóvel rural**, um tema sensível que a legislação vacila entre aplicar sua finalidade entre “*destinação*” e “*localização*”. Isto porque, o Estatuto da Terra de 1964⁷⁶ definia como imóvel rural, *independentemente de sua localização*, a propriedade *destinada* “às explorações agrárias”. Todavia, a Constituição de 1988 exprimiu a destinação dos imóveis

⁷⁶ A Lei 4.504, de 30/11/64, o “Estatuto da Terra”, definiu, entre outros, conceitos legais fundamentais sobre propriedade familiar, empresa rural, minifúndio e latifúndio, que a seguir se esclarecem. Propriedade familiar é o “imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros”; Empresa rural é o empreendimento que explora econômica e racionalmente um imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável. Equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias; Minifúndio é o “imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar”; e, Latifúndio é o imóvel rural que exceda a dimensão de seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural nem a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais “tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine” ou, em não o excedendo, tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural. Para fins de desapropriação, seja mantido inexplorado, com fins especulativos, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de “empresa rural”. Não se considera latifúndio o imóvel rural, “qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado”; ou, o imóvel rural, “ainda que de domínio particular, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública”.

rurais e urbanos, conforme o critério de *localização*. Mas, a **Lei 8.629/93**, que regulamentou dispositivos concernentes à reforma agrária cinco anos depois, definiu imóvel rural como “o prédio rústico de área contínua, *qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial*”. Três anos mais tarde, a complexidade aumentou com a Lei 9.393/96, que versa sobre o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), que veio normatizar a questão do ponto de vista tributário, ao considerar imóvel rural como “a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, *localizada na zona rural do município*”, princípio, aliás, que orienta a Secretaria da Receita Federal em suas atividades fiscais.

Outro ponto crítico na agricultura brasileira, alegadamente do ponto de vista institucional, o **seguro rural** tem sido alvo no Brasil uma prolongada incapacidade de implantação. Segundo estudo do Banco Mundial, apenas 0,05% do PIB agrícola brasileiro é protegido. Durante nossas entrevistas, alguns atores sentenciaram à incapacidade do Estado em regular definitivamente a questão, competência da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). O modelo em prática tem bases privadas com apoio governamental, porém com certa lassidão em conformar esse apoio. Logo, em 2002, o mercado de seguro rural não chegou a R\$ 50 milhões, atingindo 0,2% do mercado segurador nacional. Ultimamente, em 2006, o MAPA anunciou gastos de R\$ 37 milhões em subvenções ao seguro rural destinadas a 14.500 contratos com produtores rurais,⁷⁷ registrando-se também disparidades regionais, pois 48% da subvenção foi destinada ao Paraná em 2006, enquanto Goiás absorveu apenas 0,8%.

⁷⁷ “Os gastos do governo com subvenção ao seguro rural devem chegar a R\$ 37 milhões este ano. (...) Até o dia 20 de dezembro, o governo liberou R\$ 22 milhões em subvenção, sendo que outros R\$ 7,5 milhões já foram aprovados, totalizando R\$ 29,5 milhões. As apólices contratadas representam 14,5 mil contratos (agricultores beneficiados), com valor médio de subvenção de R\$ 1,5 mil. O prêmio médio é de R\$ 3 mil e os valores pagos até agora equivalem a uma importância segurada de R\$ 1 bilhão e a uma área de 1 milhão de hectares. ‘O governo conseguiu assegurar no Orçamento Geral da União R\$ 60,9 milhões para subsidiar os custos dos produtores com as apólices e trabalha com a possibilidade de ultrapassar R\$ 100 milhões em 2007, afirma [Edilson] Guimarães [Secretário de Política Agrícola, para quem] o avanço é enorme, principalmente se comparado com 2005 - primeiro ano de pagamento da subvenção - quando os gastos do governo com seguro foram de apenas R\$ 2,3 milhões’. Quatro empresas estão operando com o governo nesta modalidade de seguro: Aliança do Brasil, Mapfre Seguros, Nobre Seguradora e Seguradora Brasileira Rural (SBR). (...) A nota divulgada pela MAPA diz ainda que outro avanço foi a aprovação na semana passada, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei que quebra o monopólio do mercado de resseguros. A matéria depende agora apenas de sanção presidencial [sancionada em 16/01/2007]. Com atuação de novos resseguradores, será ampliado o nível de cobertura. Além disso, a possibilidade de acesso direto pelas seguradoras à capacidade de resseguro internacional também permitirá uma ampliação no leque de opções disponíveis, dando margem a uma maior oferta de produtos de seguro ao produtor rural. -O secretário de Política Agrícola destacou, no entanto, que o mais importante será realizar um trabalho de conscientização dos produtores rurais. “Hoje, o agricultor vê o seguro como um custo e não como um insumo à produção. É necessário criar essa cultura no meio rural, se possível vinculando o seguro agrícola ao seguro de preço, inclusive por meio de operações em bolsa”, completou”. Fonte FENASEG (28/12/2006)

Ao longo dos anos a estrutura legal não atraía o setor privado a participar do risco. Depois da experiência da Companhia Nacional de Seguro Agrícola (criada em 1954 e extinta em 1966), a criação pelo Decreto nº 73, de 23/11/66, de um Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), gerido pelo IRB – Re Brasil⁷⁸ formalizou o seguro rural. Atualmente, as normas são do Conselho Nacional de Seguros Privados e das circulares SUSEP. A Lei nº10.823, de 19/12/2003 dispôs sobre a subvenção econômica pública do prêmio do seguro rural, a cargo do MAPA. Para 2007, a demanda é substituir o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural “por um sistema de efetiva garantia contra os efeitos decorrentes de situações de catástrofe”, além de expandir a qualificação de profissionais para executar os trabalhos vinculados à regulação de sinistros, dizem os especialistas. Um Conselho Interministerial do Seguro Rural foi criado em 2004 para encaminhar a proposta da subvenção para aprovação no Orçamento Geral da União. Modificações no seguro rural foram introduzidas em 2006, com modalidades estendidas à pecuária e às produções florestal e aquícola. Das oito culturas antes cobertas (algodão, arroz irrigado, feijão, maçã, milho, soja, uvas vitícola e vinícola), agora foram abrangidos seis cereais e trintas frutas e legumes. Circula na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 7575/06 que pretende estender o seguro rural aos beneficiários de crédito rural da agricultura familiar, particularmente os arrendatários de terra, parcerias, consórcios e condomínios de produtores rurais e ainda a categoria dos quilombolas, excluída a atividade extrativista⁷⁹.

Identificou-se um conjunto de 50 normativos para a agricultura que balizam a evolução do setor desde o Plano Real em 1994⁸⁰. De forma semelhante, adicionou-se o

⁷⁸ Durante o regime de exceção, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) foi instituído pela **Lei 5.969, de 11/12/73**, cabendo ao Banco Central do Brasil (que manteve uma diretoria de crédito rural até o final dos anos 1980) garantir um valor complementar para pagamento até 80% do seu financiamento bancário de custeio agrícola, em casos de ocorrência de pragas, doenças e fenômenos naturais que afetassem rebanhos e plantações, a um prêmio fixo de 1%. Em 1979, a **Lei 6.685, de 03/09/79**, corrigiu ampliou a cobertura para 100%, mas alterou sensivelmente o prêmio que oscilou entre 9% e 13%. Não obstante, o PROAGRO acumulou fraudes, e atrasos nas indenizações por parte do governo e deficits por duas décadas. A “conta movimento” do Banco do Brasil (extinta em 1986) sustentava o programa. Em 1989, o Banco Central suspendeu o pagamento de indenizações. A “Lei Agrícola” (**Lei nº 8.171, de 17/01/91**), que passou a reger o PROAGRO, assegurava ao produtor a exoneração de obrigações financeiras nas situações de intempéries citadas e a indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor apenas no custeio. O PROAGRO “Velho” foi extinto pelo **Decreto nº 175, de 10/07/91**. O “PROAGRO Novo” conta com lastro nos recursos próprios do produtor, por outros eventualmente alocados e “pelas receitas auferidas” da aplicação desses recursos. A partir de 1997, o risco dos produtores se diferenciava em estar ou não enquadrado no correspondente zoneamento agrícola, sendo também distinto conforme a lavoura. Espera-se que o seguro rural venha cobrir essa lacuna.

⁷⁹ A propósito, circula também na Comissão de Agricultura do Congresso o Projeto de Lei 3118/04 destinado a ampliar o seguro-desemprego aos trabalhadores rurais empregados em culturas sazonais.

⁸⁰ Veja no Apêndice 4 a relação citada, com base em estudo apresentado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura IICA).

histórico da regulação no país sobre pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico para a agropecuária, cuja evolução ficou concentrada na década de 1990⁸¹.

Complementando a análise institucional, convém deixar relatado uma concisa evolução histórica da organização pública da União sobre a questão agrícola, a qual nos ajuda a compreender o tratamento dado à agricultura e outros temas correlatos, da parte da administração federal. Ainda que apresentem, MAPA e MDA, a partir de um dado momento, caminhos próprios e tenham continuado funcionalmente desconectados há dez anos, suas agendas reúnem os mesmos atores. Criado em 1860 pelo Império, o gabinete ministerial da agricultura abrigava ainda o comércio e as obras públicas. Extinto no primeiro ano republicano, a agricultura voltaria a compor sua pauta conjuntamente com aquelas relativas à indústria e ao comércio partir de 1906, assim ficando até 1930, ano que foi criado um ministério exclusivo. Com a ascensão do Estado Novo, além de escolas de agronomia e veterinária, a intervenção direta na economia agrícola acentuou-se em 1933, através da implantação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) para controlar a atividade produtiva do setor canavieiro em meio à crise mundial. Na Câmara dos Deputados, em 1936, surge a Comissão de Agricultura. Em vista de sua centralidade para regular a questão financeira da totalidade do setor agrícola, em 1937, foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), que superou o Banco Nacional de Crédito Rural de 1934. Nos anos 40 e 50, dois terços do crédito do Banco eram concentrados na agricultura. Essa situação motivou inclusive a abertura da carteira de crédito rural do Banco do Estado de São Paulo. O modelo assistencialista institucionalizou culturas específicas através de autarquias de expressão regional: o Instituto Nacional do Mate, em 1938, o Instituto Nacional do Sal, em

⁸¹ A Política Nacional do Meio Ambiente original estava prevista na **Lei 6.398, de 31/08/1981** e a proteção do consumidor na **Lei 8.078, de 11/09/90**, temas que balizavam novos valores e outros interesses na sociedade, levantando olhares de alteridade e do contexto social. A **Lei 7.735, de 22/02/1989**, criou o Ibama. Do ponto de vista intelectual, na sucessão das negociações comerciais multilaterais da OMC, os direitos e obrigações relativos à propriedade industrial foram consolidados na **Lei 9.279, de 14/05/96**. Na mesma linha vieram a proteção de cultivares (**Lei 9.456, de 25/04/97**) e a consolidação da legislação sobre direitos autorais (**Lei 9.616, de 12/02/98**). O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, com a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, foi definido pela **Lei 9.782, de 26/01/99**. Novamente, os direitos e obrigações relativos à propriedade industrial e outras providências foram consagrados na **Lei 10.196, de 14/02/2001**, que acrescentou dispositivos à **Lei nº 9.279, de 14/05/96**. A proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos foi tratada pela **Lei 10.603, de 17/02/2002**. Em 23/12/2003, a Lei 10.831 tratou da agricultura orgânica, tendo sido regulada apenas em 27/12/2007, com o **Decreto 6.323**. Além disso, a promulgação da **Lei 11.105, de 24/03/2005**, veio regulamentar o art. 225 da Constituição Federal, que trata do meio ambiente, e, também, estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades relativas a organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados, criando o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestruturando a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e disponibilizando a Política Nacional de Biossegurança (PNB), revoga a **Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995**. A **Lei 11.196, de 21/11/2005**, a chamada “**Lei do Bem**” e o **Decreto 5.798, de 07/06/2006**, consolidaram os incentivos fiscais à pesquisa tecnológica.

1940, e o Instituto Nacional do Pinho, em 1941. Durante a guerra e a seguir, os preços internacionais favoreceram a agricultura nacional. Em 1942, em associação com a “Rubber Development Co.”, empresa importadora dos EUA, foi criado o Banco de Crédito da Borracha, hoje Banco da Amazônia. A política de estoques reguladores aperfeiçoou-se em 1943 com o funcionamento da Companhia de Financiamento da Produção (CFP). Entre 1949 e 1962, no Congresso Nacional as atribuições da Comissão de Agricultura passam a ser tratadas pela Comissão de Economia. De volta ao poder, desta vez pelo voto, o governo Vargas deu continuidade ao Estado interventor. Em 1952, foi instalada a Comissão Nacional de Política Agrícola e o Instituto Brasileiro do Café (IBC).

A questão fundiária passou a ser especificamente tratada pela fusão de repartições de três ministérios, que vieram a constituir a partir de 1954 o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Inic), juntamente com o Serviço Social Rural (SSR), criado em 1955, ainda sob a jurisdição do Ministério da Agricultura. Excepcionalmente, na Câmara dos Deputados, é reativada a Comissão de Agricultura e Política Rural, apenas por um ano, em 1955. Posteriormente, Inic e SSR fundiram-se num só órgão com a criação da Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA), em 1962. Seguiu-se o Plano de Metas da década de 1950, que ampliou a fronteira agrícola para o centro-oeste. Sobre o item alimentação, o Plano previa, com apenas 30,2% do total de recursos, “destiná-los ao trigo, à construção de armazéns, silos, frigoríficos e matadouros industriais, à mecanização da agricultura e aos fertilizantes”⁸². Em 1957, em outra iniciativa regional surgiu a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), o único órgão específico setorial do MAPA ainda existente à data deste trabalho.⁸³

Com o crescimento industrial e gastos públicos o processo inflacionário começou a tomar força e a grande dificuldade dos governos até 1964 foi manter assegurado o abastecimento de alimentos básicos. No Banco do Brasil, em 1962, também foi criado o Departamento Geral de Comercialização do Trigo (CTRIN), cujo controle era fundamental para a sustentação dos principais mercados consumidores. Mediante leis delegadas do Congresso, em 1962, foram criadas a Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia Brasileira de Armazenamento

⁸² Fonte: Núcleo de Assuntos Estratégicos/Presidência da República. “Projeto Brasil em 3 tempos: 2007, 2015 e 2022” Brasília (2004), disponível em <http://www.nae.gov.br/doc/projetobrasil3tempos/brasil3t.pdf>

⁸³ De acordo com o organograma do MAPA, a CEPLAC é diretamente subordinada ao ministro de estado e está em igual nível hierárquico ao INMET e às demais secretarias, inclusive à Secretaria de Produção e Agroenergia, à qual se submetem dois departamentos, um para o café e outro para o açúcar. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/>

(Cibrazem). Em 1963, a Câmara dos Deputados restituiu a Comissão de Agricultura e Política Rural, nome que seria mantido até 2004. Foram crescentes as pressões sobre industriais e comerciantes na primeira metade da década de 1960.

O governo de exceção, marcado por interesses estratégicos sobre o território, ampliou a atuação do Estado na reforma agrária por intermédio com a instalação do Instituto Brasileiro da Reforma Agrária (IBRA) e do Instituto Nacional do Desenvolvimento Rural (INDA), em 1964. Em 1967, foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento da Borracha (Sudhevea), voltada a Amazônia. O governo resolveu fundir as duas autarquias em 1970, juntamente com o INIC, para formação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Para o período 1970-1973, o governo de exceção lançou o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, onde uma das quatro áreas prioritárias era agricultura e abastecimento.⁸⁴ A partir de 1975 vivenciou-se maior expansão da fronteira agrícola, regulada por coordenações do Ministério do Interior para colonização de Rondônia, Amazônia Ocidental, Araguaia e Tocantins e outras áreas centrais do país. Ocorrem fluxos migratórios internos no sentido sul-sudeste/centro-oeste e nordeste/norte.

No campo da pesquisa agropecuária, nos anos 1960 passou-se a apoiar os programas de extensão e crédito rural, em nível federal, o que resultou no notável desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Assistência Rural (SIBER) liderado pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 1956, porém extinta com a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) em 1975. A Embrater foi, por sua vez, extinta em 1990, mas que já foi alvo na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, em abril de 2007, de pleito para sua reativação para servir de elo entre a pesquisa agropecuária e a extensão rural. Da reformulação do Departamento Nacional de Pesquisa Agrícola (DNPEA), do Ministério da Agricultura, nasceu a Embrapa, instituída em 26 de abril de 1973.

Paralelamente, em Roma, em 1979, durante a Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural é adotada uma Declaração de Princípios, assinada pelo Brasil, que o MDA ainda hoje divulga sob o título “Carta do *Campesino*”, mantendo o arcaísmo do vocábulo, como se referem nossos principais dicionários por não ocorrer no falar brasileiro. Sem que se possa relacionar diretamente a este evento multilateral, fato é que um primeiro Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (Meaf) foi criado em 1982. Em

⁸⁴ Note-se que os demais três grupos de áreas prioritárias eram: educação, saúde e saneamento; desenvolvimento científico e tecnológico; e, fortalecimento de competição da indústria nacional. Fonte: “Projeto Brasil em 3 tempos: 2007, 2015 e 2022”. Op. cit. P. 100, 101.

1984, as funções de desenvolvimento rural do INCRA foram transferidas ao Ministério da Agricultura. Nesse ano, o Meaf recebe nova denominação para Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento Agrário (Mirad), porém foram mantidas no Ministério da Agricultura as funções recebidas dois anos antes do INCRA.⁸⁵ As convulsões no campo repercutiram na Constituinte de 1987. Não obstante, um ministério extraordinário para a reforma agrária foi consolidado, contando com dispositivos sobre a matéria fundiária nos artigos 184 a 191 da CF. Em meio à “Nova República”, em 1987, o Mirad incorporaria as funções do INCRA, extinto e substituído pelo Instituto de Terras (Inter). Porém, um decreto legislativo cancelou o decreto lei de extinção do INCRA, restabelecendo-o em 1989, desta feita com a extinção do Mirad.

Em 1990, no primeiro governo eleito pelo voto direto, ocorreu a mais profunda reorganização da administração pública direta, ano que deu início à reforma do Estado em diversos escalões. O Ministério da Agricultura reteve suas atribuições tradicionais de coordenação e execução da política, juntamente com a reforma agrária, que havia sido objeto de criação do Meaf, depois Mirad, extinto em 1990. O IBC e o IAA foram sumariamente desativados, sendo suas funções passadas para o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (Mict). Sob a alçada do Ministério da Agricultura, a Companhia Nacional de Abastecimento foi criada (porém, com orçamento próprio), para substituir a Cobal, Cibrazem e a CFP.

Em 1992, foi formalmente redenominado para Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara). No segundo mandato eleito por voto direto, o conflito em Eldorado dos Carajás (PA) determinou a imediata divisão do Mara entre um Ministério da Agricultura e do Abastecimento (Maa) e um Ministério Extraordinário da Política Fundiária (Mepf). Em 1998, o Mepf introduziu o “Banco da Terra”, considerado por algumas fontes como o primeiro e instrumento de crédito fundiário do país (os recursos para os assentados eram inexistentes desde a criação em 1971 do Proterra e do Funterra), reformando o Procera (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária), criado pelo Conselho Monetário Nacional em 1985. Em continuidade ao processo de definição do estado como regulador e não interventor do mercado, o Mara incorporou as temáticas cafeeira e sucroalcooleira, antes na pasta da indústria e comércio em 1999. Nesse ano, transferiu o Programa Nacional da Agricultura Familiar para o Mepf, renomeado como MDA em 2000, guardando sua sigla até à data. Formalmente, em 2001, o pleonasmo “pecuária” redenominou a sigla MAPA.

⁸⁵ Em 1984, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) organiza-se em nível nacional. Em 1985, organiza-se a União Democrática Rural (UDR).

Marginalizado até que a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), criasse em 1962 a célula de desenvolvimento de política setorial, o setor foi atendido por uma caixa de crédito própria, quando o Estado mantinha entrepostos federais, a exemplo da Cobal e Cibrazem. Extinta em 1988, a pesca foi integrada no Ibama. Mas, em 1998, parte de suas funções foi reunida sob um Departamento de Pesca e Aqüicultura dentro do MAPA. Em 2003, com “status” de ministério junto à Presidência da República, foi instalada a atual Secretaria Especial de Pesca e Aqüicultura (Seap), restando a gestão de recursos naturais sob o Ministério do Meio Ambiente. No legislativo, a única alteração recente ocorreu em 2004, quando a Câmara dos Deputados adotou o nome Comissão [permanente] para Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (CAPADR).

Embora os Código das Águas e o Florestal existam há quase cem anos, e também, ainda que a partir de 1973 existisse uma Secretaria Nacional do Meio Ambiente (Sema), igualmente submetida a diversas outras denominações, a primeira política nacional ambiental surgiu em 1981. Daí em diante foram criados parques nacionais, reservas e estações biológicas e ecológicas e as áreas de proteção ambiental e de interesse ecológico. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) apareceu oito anos depois para vir a ser, posteriormente, autarquia vinculada a uma secretaria na Presidência da República em 1990, considerando estar às vésperas da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (“Rio-92”). Em 1997, foi criada uma política nacional para recursos hídricos, implementada em 2000 com a Agência Nacional de Águas. A última autarquia foi criada em agosto de 2007 sob o nome de “Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade”, na seqüência de um conflito administrativo relacionado à concessão de licença ambiental para a construção de usina hidrelétrica junto ao rio Madeira (RO).

Novidades surgem no horizonte da gestão da agricultura. Em novembro de 2007, uma audiência pública na Comissão permanente da Câmara dos Deputados examinou a criação de uma “agência nacional reguladora do agronegócio”. Ela teria mandato para controlar alimentos, cartelização, preços, juros e acesso ao mercado, visto que há nove órgãos do governo responsável pela fiscalização de alimentos, análise de rótulos e sistema de produção certificação e classificação de animais e propriedades.

Sua origem está nos acontecimentos decorrentes dos surtos de febre aftosa e riscos de doenças em aves e suínos. Por outro lado, a questão da produção e comercialização do álcool, sem que haja a definição de uma regulamentação, além das determinações compulsórias na composição do biocombustível, provoca acusações ao Estado de falta de gestão adequada para

o planejamento da produção de álcool. Como solução de revisão dessa estrutura administrativa para a agricultura, o ex-ministro Professor Roberto Rodrigues, sugeriu a criação de uma “secretaria nacional de agroenergia” para congregar esforços federais, estaduais e municipais para cuidar do tema de forma coordenada.⁸⁶

⁸⁶ Conforme observamos anteriormente, a Secretaria de Produção e Agroenergia já existe subordinada ao organograma do MAPA . É suposto que o presente pleito referir-se-á a um organismo de nível hierárquico superior e interministerial. O ex-ministro da agricultura, Roberto Rodrigues, professor da Fundação Getúlio Vargas, é co-presidente da Comissão Interamericana do Etanol ao lado do ex-governador da Flórida, Jeb Bush, e do presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Luis Alberto Moreno. Fonte: Folha de S. Paulo, seção Dinheiro, 20/01/2008.

CAPÍTULO 5: Percepções dos produtores rurais (“survey”)

“68- Qual a sua opinião sobre a afirmativa abaixo”? (marque com X)

“O Governo federal tem atualmente uma estratégia clara para o futuro da agricultura no Brasil que considera os riscos, capacidades e potencialidades do setor perante o mercado mundial.

a- [] Concordo totalmente

b- [] Concordo parcialmente

c- [] O Governo não tem nenhuma estratégia de futuro.”

Pesquisa do autor, item 68 do questionário.

Partindo da hipótese de que os valores defendidos por produtores rurais e de outros atores públicos e privados intervenientes nas políticas públicas do setor agroalimentar, observados, conduzem a partir de suas percepções à construção de uma ação estratégica integrada por parte do Estado, foi empregado o método de uma pesquisa de “survey” junto a uma amostra de indivíduos para levantar suas opiniões diante de enunciados ligados do contexto atual da agricultura brasileira. Percepções individuais como crenças, preferências, valores, opiniões e interesses compõem variáveis independentes desta pesquisa das quais se elicia a sistematização de um modelo de Estado estratégico no Brasil.

Este capítulo começa por reportar as percepções que incidentalmente caracterizaram a amostra de 166 produtores rurais distribuídos em todo o país, colhida no período entre 27 de fevereiro e 29 de julho de 2007. Ressalte-se que a época da pesquisa coincidiu com a colheita da safra 2006/2007 e o plantio do milho safrinha, sob um ritmo regular de chuvas, sem estiagens prolongadas, num cenário de alta de preços (inclusive para a pecuária), enfim, tida como a melhor dos últimos cinco anos. Essa situação favorável tem, por certo, sua influência para o viés extremo da satisfação com o estado das coisas. Porém, diante das circunstâncias negativas do setor desde 2004, cenário aliás que contribuiu para o início deste projeto, entendo que a geração de renda e ocupação da mão de obra advindas de uma boa safra colaboraram para uma avaliação mais equilibrada do ambiente sócio-econômico.

Entendo que a mensuração do capital social ajuda a compreender os graus de fortalecimento ou não das instituições formais e informais de um determinado grupo social. É pressuposto que os objetivos de um grupo serão defendidos e alcançados necessariamente por seus representantes, contrariando interesses individuais (OLSON, 1999), é necessário conhecer quais são “a priori” as condições de cooperação entre os produtores rurais. Por isso, o “survey” empregado adaptou objetivamente ao contexto agrícola brasileiro as questões

utilizadas na mensuração de capital social, realizada a partir do trabalho de WOOLCOCK e NARAYAN (1999) para o Banco Mundial, quando prepararam um questionário integrado para a medição do capital social.⁸⁷ Uma primeira versão foi publicada em 04/03/2002, mas que resultou num relatório mais amplo em 2004. Leituras complementares de INGLEHART e ABRAMSON (1999) orientaram sobre o questionamento do pós-materialismo.⁸⁸ Também RENNÓ (2001) contribuiu para o entendimento sobre confiança interpessoal como variável central para a participação cívica na América Latina⁸⁹. Como se pode ver no Apêndice 1, a organização das perguntas seguiu um encadeamento de grupos de variáveis como confiança e solidariedade, grupos e redes, ação coletiva e cooperação, inclusão e coesão social e, ainda, ação política e representatividade (“empowerment”), aspectos destacados nos clássicos de PUTNAM e NORTH.⁹⁰ Assim, no que tange ao conteúdo, na primeira parte do questionário estão os elementos particulares de caráter manifestos na condução de sua vida individual; na segunda parte, inquire opiniões e expectativas relativas à sua interação com terceiros, através de temas como o futuro do país, a ação estratégica governamental, os avanços da ciência, a representatividade política, a questão ambiental e repertório de instituições formais que permeiam a atividade agropecuária brasileira.

⁸⁷ Adicionalmente, consultamos a página “The social capital community benchmark survey”, do site da “Community Foundation Silicon Valley”, dos EUA, que, em conjunto com a J.F.Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard, elenca dez perguntas básicas sobre redes e ação política. Disponível em <http://www.cfsv.org/communitysurvey/index.html>

⁸⁸ Quando de sua presença em Brasília, em 2007, o Prof. Dr. Ronald Inglehart contribuiu pessoalmente para minha interpretação a respeito das opções 50 a 55 da questão sobre “os 3 objetivos mais importantes para o Brasil nos próximos dez anos?”, disponível no Apêndice 1.

⁸⁹ Complementarmente, consultamos a edição de 2003 da “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, organizada pelo Governo do México, Op. cit.

⁹⁰ Atentou-se para oferecer um questionário visualmente simples que incentivasse o leitor a continuar suas respostas. Evitou-se ir além de uma folha de papel (verso e anverso) e intencionalmente não foram incluídas perguntas sobre fontes de informação e comunicação. Tampouco foram mencionados aspectos próprios da abordagem de BOURDIEU sobre o ambiente do capital social, tais como campo de conflitos, estruturas de poder, riscos de violência, não foram incluídos objetivamente no questionário. Às considerações iniciais convém informar que o piloto testado foi integralmente aprovado na autoaplicação por cinco indivíduos, que recusaram responder apenas um item, onde voluntariamente cada indivíduo poderia mencionar uma outra instituição não relacionada originalmente. com cerca de uma centena de campos de opções de respostas plenamente ou satisfatoriamente preenchido por cinco produtores rurais em Chapadão do Sul (MS), na primeira semana dos trabalhos. Sob condução pessoal do pesquisador, após a entrega do documento foi objeto de validação e considerações verbais favoráveis à continuidade do questionário da parte dos cinco questionados. Conforme disposto no Apêndice 1, o questionário pode ser dividido em duas partes, impresso em duas folhas. O levantamento dos dados da primeira semana, entre os estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, foi concluído em Maringá (PR) em 03/03/2008. Dos 166 questionários autoaplicados, além das 19 instituições listadas em seu final para indicar o grau de confiança, apenas um respondente indicou confiar no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, sem indicar, contudo, o estado. Propositamente, para evitar constrangimentos o Banco do Brasil não constou da lista de instituições

Quanto aos procedimentos de seleção e definição da amostra, a maioria dos questionários autoaplicados foi distribuída de forma a assegurar a obtenção de respostas do grupo. Por intermédio de uma vintena de funcionários e funcionárias do Banco do Brasil (que exerciam a função de gerentes de conta de atuação localizada em agências urbanas ou analistas técnicos rurais de atuação itinerante na zona rural dos municípios de sua jurisdição), o trabalho à distância, sem a presença física do pesquisador, foi desenvolvido voluntariamente em onze estados e no DF. Os distribuidores foram orientados a entregar o questionário ao público de seu relacionamento profissional, sem distinção de gênero, sob a condição de que o respondente tivesse na agropecuária sua principal fonte de renda ou atividade econômica, independentemente porém do nível de sua renda. Sem que esse dado último fosse objeto de anotação ou revelação, sabe-se que em todos os estados investigados encontramos na amostra indivíduos de renda baixa desconhecida que exercem a agricultura familiar até produtores de maior porte de renda. Em se tratando de uma pequena amostra acidental, não-probabilista devido à manifesta intenção do pesquisador (o que torna difícil a generalização dos resultados), distribuímos originalmente um mínimo de dez e não mais do que vinte questionários por cada distribuidor. Dois lotes de vinte questionários também foram endereçados a Piracicaba (SP) para coleta de dados junto a produtores rurais participantes dos cursos de extensão da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queirós da USP, bem como de cooperados da Cooperativa dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo (Coplacana), sediada naquele município. Três outros questionários autoaplicados foram entregues pessoalmente ao pesquisador por um produtor de pecuária de leite do Distrito Federal e outro do Rio Grande do Sul e, ainda, por um produtor de grãos em Campos Novos (SC).

Os dados demográficos da pesquisa são comentados a partir da localização do público alvo do “survey”. Para evitar o viés de tendências, buscou-se refletir a realidade da proporcionalidade entre áreas produtoras no País. Naturalmente, não deixou de considerar a distribuição da população agrícola de acordo com a produção dos estados e as distintas regiões, como se sabe, tem concentração no sudeste, sul e pelo chamado “Bioma do Cerrado”, que reúne o Centro-Oeste do País e ainda a região oeste da Bahia.⁹¹ Para os fins desta

⁹¹ Numa eventual consulta ao volume de questionários respondidos, esclareço que o município da coleta da informação não necessariamente representou o local do estabelecimento agropecuário, situado na vizinhança. Em meio aqueles documentos, não foi possível identificar os municípios do Mato Grosso e de Minas Gerais. Os municípios do Rio Grande do Sul foram Arroio do Meio, Carazinho, Dom Pedrito, Erechim, Santo Ângelo e vizinhanças. Em São Paulo, os municípios identificados foram Assis, Birigüi, Limeira e Piracicaba e vizinhanças. No estado de Goiás foram identificados os municípios de Formosa, Jataí, Morrinhos e Posse. No Distrito Federal os dados referem-se a Taguatinga e Planaltina. No Mato Grosso do Sul foram colhidos dados nos municípios e vizinhanças de Campo Grande, Chapadão do Sul, Dourados e São Gabriel do Oeste. No

pesquisa, o autor acompanhou um trecho de aproximadamente 3.200 km de rodovias, que cobriu desde Chapadão do Céu (sul de Goiás) a Londrina (PR), entre 25 de fevereiro e 4 de março de 2007. Inclusive, durante o evento, 15 questionários foram colhidos pessoalmente pelo pesquisador.⁹² Nesse sentido, apurou-se uma razoável distribuição geoeconômica de depoimentos, esquematizada da seguinte maneira:

Tabela 2: - Localidades de aplicação do questionário

LOCALIDADES DE APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO		
	Freqüência	Participação (%)
Assis (SP)	14	8,4
Birigui (SP)	13	7,8
Piracicaba (SP) Esalq	9	5,4
Piracicaba (SP) Coplacana	16	9,6
Minas Gerais	9	5,4
<i>SUDESTE</i>	61	36,6
Barreiras (BA)	8	4,8
<i>NORDESTE</i>	8	4,8
Rio Grande do Sul	19	11,4
Paraná	19	11,4
“Rally da Safra” (MS/PR)	15	9,0
<i>SUL</i>	53	31,8
Mato Grosso/Mato Grosso do Sul	21	12,7
Goiás/Distrito Federal/Tocantins	23	13,9
<i>CENTRO-OESTE</i>	44	26,6
TOTAL	166	100

Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”.

Colhidos e processados os dados, observamos que as informações obtidas junto a 166 indivíduos revelaram dois números expressivos. Orientado para investigar as considerações de futuro dos respondentes, identificou-se que 53 indivíduos ou 31,9% da amostra pertencem à

Paraná, foram colhidos dados nos municípios e vizinhanças de Cascavel, Campo Mourão, Maringá, Londrina e Santo Inácio. No estado do Tocantins, a coleta ficou restrita ao município de Palmas.

⁹² O autor participou do “Rally da Safra 2006/2007”, expedição técnica organizada composta por agrônomos e funcionários de empresas ligadas ao setor agropecuário (Banco do Brasil, BM&F, Bunge, Embrapa, New Holland, Petrobrás e Syngenta) distribuídas por oito roteiros distintos e realizada durante a época da colheita de verão de grãos no Brasil, com o objetivo de fazer levantamentos de ordem qualitativa e quantitativa da produtividade das safras de soja, milho e algodão das áreas visitadas e gerar uma estimativa ao final. Trata-se de evento privado e organizado pela consultoria especializada Agroconsult, de Florianópolis (SC). O documentário em DVD “Viagem ao Brasil que produz”, produzido durante o “Rally da Safra 2004” foi gentilmente cedido pelo pesquisador e consultor André Pessoa.

faixa etária abaixo de 40 anos, a mais baixa da amostra, resultado importante. Paralelamente, em busca dos traços de confiança interpessoal e ação política, indivíduos que se declararam “cooperados” foram a grande maioria, totalizando 66,2% do conjunto (ainda que divididos equitativamente entre membros atuantes e não atuantes nas suas cooperativas). Esse contingente representa o dobro daqueles que se disseram titulares ou sócios de empresas de capital limitado (106 cooperados contra 51 empresários).

Quanto ao gênero dos depoentes, a amostra foi respondida por 84,2% de homens e 15,8% de mulheres, respectivamente 150 e 15 indivíduos (em um questionário o sexo não foi especificado). A análise das frequências de idades da amostra geral dos depoentes, sem discriminação de gênero, indicou 45 anos como a moda da amostra (declarada por 11 indivíduos), seguida da idade modal de 50 anos (10 indivíduos). A faixa de idade entre os 45 e os 56 anos foi maioria e refletiu 40,9% do total. O indivíduo mais jovem – apenas um dos 166 depoentes – declarou a idade de 20 anos, enquanto o mais idoso – também só um depoente entre todos – declarou 79 anos, a mais elevada do grupo. Mais adiante um parágrafo detalha as características observadas nos indivíduos da faixa até os 40 anos (32,32% do total). O tempo de atividade dos depoentes foi apurado, sem discriminação de gênero. A moda da amostra indica quatro faixas de anos de experiência do entrevistado na agropecuária. A maior frequência foi 20 anos de atividade (20 indivíduos), seguido de 30 anos na atividade (18 indivíduos).

Quanto às características individuais, a primeira pergunta do questionário solicitava ao depoente eleger cinco dentre dez opções de preferências que apreciava nas outras pessoas. Majoritariamente, com um percentual de 84,2%, a amostra elegeu “**ser responsável**”, seguida por 73,9% que preferiu “**ser trabalhador**” e, em terceiro, “**ter determinação e perseverança em tudo**” por mais de dois terços do grupo (69,1%). Logo, os três perfis assinalam uma preferência pela forte individualidade e pela objetividade no cotidiano dessas pessoas. Dividiram o grupo de 166 indivíduos as demais características de personalidade, que tiveram menos da metade dos respondentes, tais como: **independência** (41,8%), **criatividade** (49,7%), **respeitar diferenças** (48,5%), **saber economizar, formar um patrimônio** (43%) e **ter fé religiosa** (41,2%). A partir de dois itens da pesquisa, pode-se admitir que seus respondentes sejam egoístas e desobedientes: rejeitaram majoritariamente as características “**não ser egoísta**” (63%) e “**ser obediente, inclusive às autoridades**” (89,7%). Admite-se que a expressão “*inclusive às autoridades*” tenha estimulado e acentuado essa rejeição, ao invés de inibir a eventual manifestação de enfrentamento do poder estabelecido, o que por si só sinaliza uma mudança de comportamento pela revisão da ordem.

No segundo conjunto de perguntas, o objetivo foi identificar que importância os entrevistados atribuem a valores tradicionais (família, trabalho, amigos e vizinhos, religião, saúde, caridade e educação dos filhos) e valores de distinção social (como tempo livre, lazer, propriedade privada, profissionalmente informado, status e política), ainda que os conceitos possam permear um grupo e outro. Por um lado, são tradicionais instituições não escritas, como conduta, comportamentos e orientações de atitude no meio social e, por outro lado, são instituições formalizadas socialmente, porém com sérias marcas de sua individualidade e suas reações ao meio social. Nesse sentido, para efeito desta análise, separamos os assuntos em duas categorias. Em linhas gerais, consideraram “muito importantes” os valores tradicionais 98,1% das pessoas, enquanto 79,9% julgaram “importantes”, o que acompanha em certa proporcionalidade a evolução do contexto social, onde mudanças institucionais e valores novos são incorporados. Segue-se a análise detalhada de cada um dos 23 assuntos elencados. De todos os entrevistados, 100% afirmaram que família nunca é pouco ou nada importante. Assim, na amostra geral os entrevistados entenderam que **família** (eleito por 96,1%), **educação dos filhos** (89,6%) e **saúde** (82,9%) são de fato os temas considerados “muito importantes” na vida dos entrevistados. Isolado num segundo patamar de valores, o **trabalho** é visto como “muito importante” por 68,7% das pessoas e “importante” por uma metade delas, 31,3%. Dentre os itens considerados “importantes”, o primeiro destaque é de natureza solidária, a **caridade**, com 70,7% do total, compensado a seguir por valores individuais como o **lazer** com 67,7% do total entrevistado, seguido do **tempo livre** com 65,6% e **amigos e vizinhos** com 62%. Estar **profissionalmente informado** é “muito importante” para 57,7% das pessoas e “importante” para 41,1%. Já a **política** tem outras proporções, sendo “muito importante” apenas para uma parcela reduzida de 9,8% da população consultada, “importante” para a maioria delas (55,8%), pouco importante para um quarto delas (25,8%) e sem importância para 8,6% do total.

Não obstante, a **propriedade privada** ter muita importância só para 31,7% do total (número que supera o de empresários), é tida por importante para a maioria absoluta 59,1%. Registre-se, nesse caso, que a propriedade privada é pouco ou nada importante para 9,1% das pessoas. Por outro lado, mereceu uma distribuição distinta o tema religião, matéria tida por “muito importante” para 36% das pessoas e “importante” para 47%, porém, considerada pouco ou nada importante para 17,1% dos produtores rurais.

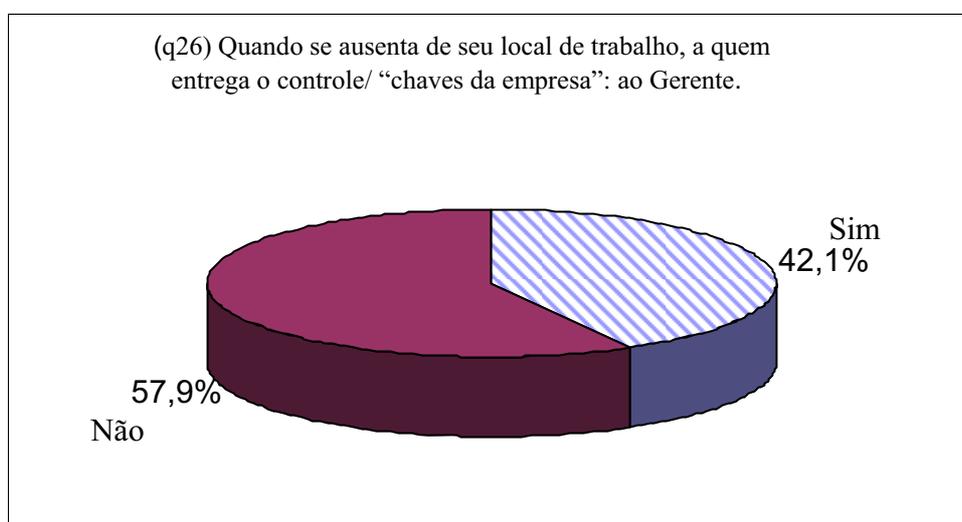
Quanto à pergunta sobre o **bom conceito diante de outros (“status”)**, sua validação é mais desigual entre os entrevistados, visto que 55,2% consideram-no importante e muito importante, enquanto 30,1% julga-o pouco importante e 14,7% absolutamente nada

importante. De todos os valores aqui listados o item “status” foi aquele eleito por um número maior de respondentes como sendo “não é importante”.

Verificamos que a pergunta dá margem a duas interpretações: a primeira expressa a idéia de que o indivíduo despreza o olhar do seu semelhante; a segunda refere-se ao desprezo pelo conceito de “status”, no sentido que não interessa ter uma “boa situação” comparada aos semelhantes. Ambas poderão inclusive servir de razão para a rejeição: nem é importante o olhar dos outros, nem é importante a sua situação social.

Quanto à gestão de sua atividade econômica, procurou-se saber qual a tendência da confiança no meio de produtores rurais. De imediato, nota-se que apenas dez pessoas dentre 166 (percentual de 6,1%) não outorgam o controle de sua atividade a outrem, familiar ou profissional, enquanto ausentes de seu posto de trabalho, denotando possivelmente um grau de desconfiança ou outra forma de limitação de relacionamento social, acidental ou não. Ainda menor é a quantidade de produtores que entregam seu negócio a um vizinho. Apenas quatro pessoas escolheram essa opção, representando apenas 2,4% do total. Porém, verificou-se que, enquanto ausentes de seu estabelecimento agropecuário, a maioria de 42,1% dos entrevistados entrega o controle de seu negócio a um “gerente”.

FIGURA 4 – Transmissão do controle da propriedade



Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”.

Metade desse grupo entregaria ao “sócio” (20,1% das respostas) e quase o mesmo número de pessoas passaria a chave a um “empregado” (15,9%). Entre aqueles depoentes que preferiram a família, quem merece receber o controle é preferivelmente o cônjuge com 25,6% (o que denota a importância que se assume na produção rural atribuída à mulher, visto que

mais de 84% dos depoentes são homens). Os filhos foram escolhidos em segundo lugar, por 18,9% dos depoentes, elemento que denota a crescente importância das populações mais jovens. Aos pais entregariam as chaves 13,4% dos depoentes e a parentes com 2,4% da amostra.

Ainda na questão de confiança, o questionário propõe uma pergunta direta sobre a experiência de cada indivíduo quanto abordado pela primeira vez por um desconhecido. Aproximadamente, uma em cada cinco produtores rurais teve ou espera ter má experiência com estranhos. Veja a seguinte tabela de respostas:

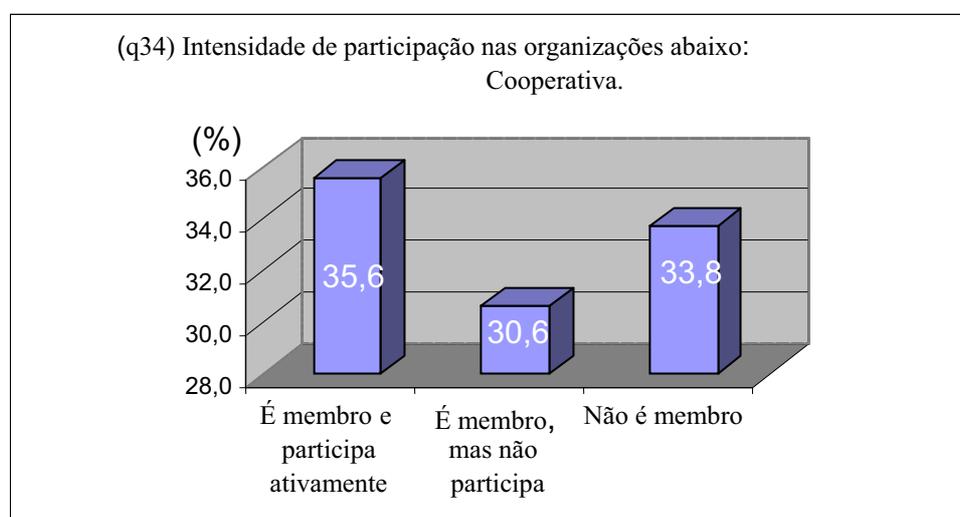
TABELA 3: Primeiro contato com estranhos

A maior parte das pessoas que se aproxima de você pela primeira vez geralmente age de forma correta ou tenta levar vantagem, se tiver uma chance? (q33)		
	freqüência	porcentagem
A maioria é correta	113	73,4
A maioria tenta levar alguma vantagem	41	26,6
Total	154	100

Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”.

Quanto à participação, nossa amostra teve dividida em três grupos de produtores rurais, dos quais um terço é cooperado e participa ativamente da sua cooperativa, outro terço é também cooperado, mas não participa, e outro terço não é cooperado. Também a maioria é sindicalizada, sendo 23% membro ativo e 38,5% membro não ativo, enquanto 38,5% não é sindicalizado.

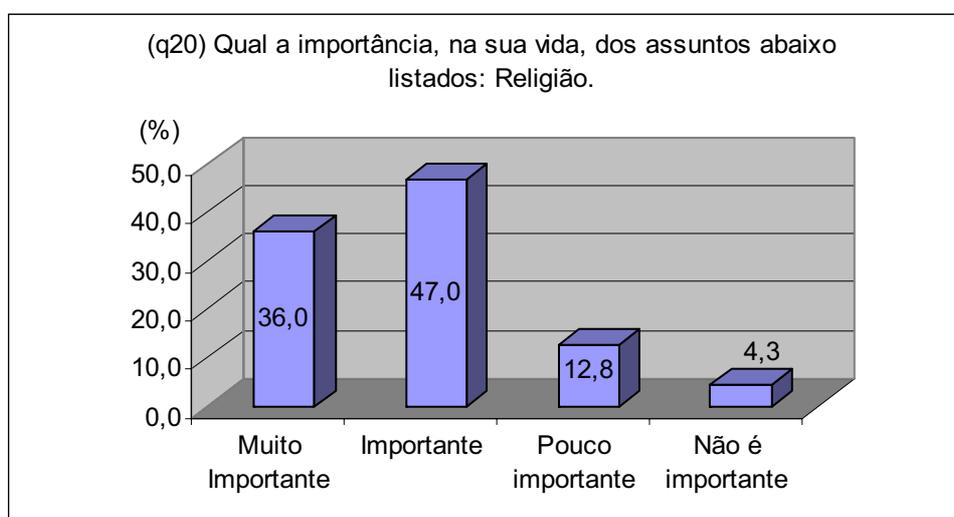
FIGURA 5 –Participação em Cooperativas



Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”.

Um percentual de 82,5% se disse não membro de partido político. Apenas 28 pessoas são membros de partidos políticos, metade delas ativos participantes, sendo a outra metade membro não atuante. Apesar de 70,7% considerarem “importante” ações de caridade e voluntariado, como vimos anteriormente, 69,4% das pessoas não são associadas a organizações dessa natureza. O outro terço membro divide-se equilibradamente entre aqueles ativos e simples associados.

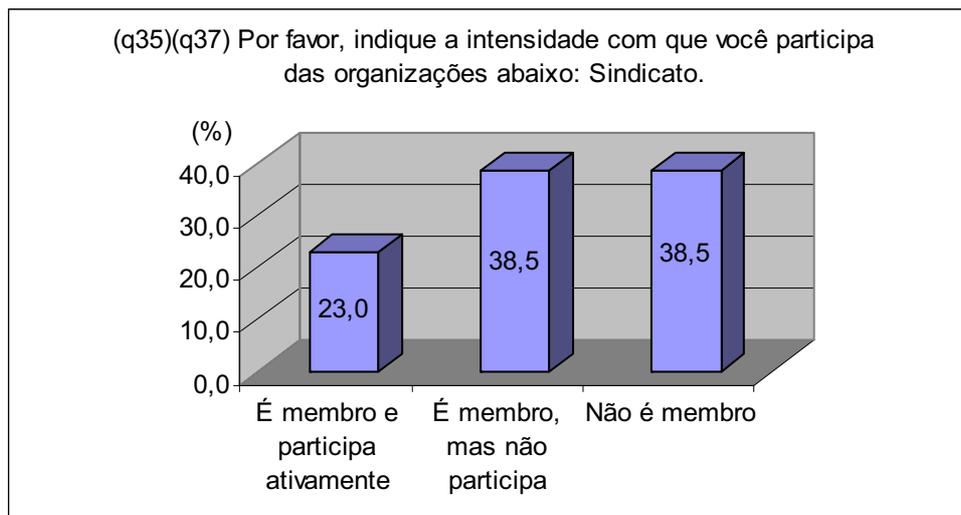
FIGURA 6 – Importância da religião na vida do respondente .



Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”

Visto a importância que o tema “religião” tem na vida dos respondentes, a “Igreja” – sem indicação do respectivo culto religioso - é a instituição que tem, ao lado das cooperativas e sindicatos, forte participação com 79,9% das pessoas que se disseram membros, atuantes meio a meio. Uma parcela de 20,1% não é membro de igrejas e 37,1% não se associam a clubes esportivos ou recreativos. Aproximadamente 80% não é membro de entidades educacionais, sociais ou artísticas, grupamento que ao lado dos partidos políticos tem baixa participação do produtor rural. Quanto aos sindicatos, a figura a seguir ilustra os resultados:

FIGURA 7 – Participação em Sindicato



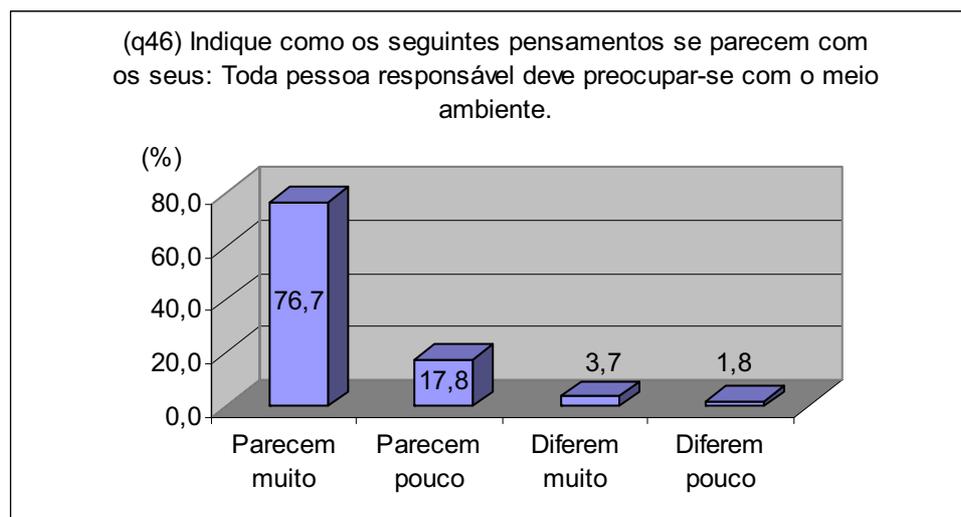
Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”

Por fim, se 67,7% dos entrevistados afirmaram não ser membros de firmas e companhias limitadas, o percentual de 67,9% refere-se a indivíduos que informaram não serem membros de associações de classe e representação comercial. Contudo, 25,3% é sócio e participa ativamente, enquanto 15,1% é associado a uma organização que representa seus interesses comerciais. Em termos absolutos, das 41 pessoas identificadas como empresárias, só 24 declararam-se “associadas”.

No que concerne a valores materiais ou não materiais, perguntou-se se é importante “**ter muito dinheiro e coisas caras**”. Uma parcela de 55% concordou com a assertiva. Contudo, 51,2% preferiram estar próximos à idéia de “**ajudar a quem quer que seja**”. Cerca de 54% entende que “**aventuras e riscos fazem parte da vida**”, enquanto 57% difere da idéia que “**o mundo seria melhor se todos seguissem as tradições**”. Cerca de 59% das pessoas declararam “**sempre participar de manifestações pacíficas**”.

A idéia que mais reuniu escolhas neste conjunto foi aquela onde “**toda pessoa responsável deve preocupar-se com o meio ambiente**”: 78,5% delas crêm nesse ponto.

FIGURA 8 – Meio ambiente



Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”

Esses resultados variaram quando recortada a população de idade igual ou inferior a 40 anos, com reações que podem comprometer o porvir, a menos que o modifiquem com o tempo. O livre arbítrio existe para a maioria das pessoas entrevistadas. Quatro foi a menor nota atribuída à **liberdade de escolha** que cada indivíduo julga ter, embora a nota média tenha alcançado 7,7, sendo 8 a nota modal. A propósito, 86,5% das pessoas concederam notas iguais ou superiores a 6, o que demonstra alta crença na individualidade de suas ações.

Dentre os três objetivos “mais importantes” para o país nos próximos dez anos resultaram na preferência dos respondentes as sugestões de “**diminuição ao máximo da desigualdade social**”, que obteve 75,3% das preferências, seguida de “**estender a educação do 1º e 2º graus à população**” com 66,3% e, em terceiro, preferiram como objetivo para o futuro um “**alto nível do crescimento econômico**” com 65,1%.

Em breve comentário sobre se estas seis opções seriam materialistas ou não, o cientista político Ronald Inglehart, da Universidade de Michigan (EUA), em breve entrevista durante sua visita ao Brasil para a instalação da Escola de Altos Estudos do Centro de Pesquisa e Pós-graduação das Américas (CEPPAC), da Universidade de Brasília, expressou-me pessoalmente, antes do resultado apurado, que a eventual escolha por uma maior igualdade ou por mais educação poderiam, de fato, implicar uma “*vontade material de eliminação generalizada da pobreza e crescimento social dos semelhantes*”, visto que a educação está associada com renda, particularmente no caso brasileiro.

Outras ações selecionadas não expressariam resultados materiais evidentes, explicando o desinteresse pelas três opções mostradas pela tabela própria, o que demonstraria uma

indiferença ou descrença pelo resultado coletivo. Não obstante, assinale-se que a alternativa “**sistema de segurança**”, de utilidade individual e coletiva, e dividiu opiniões.

TABELA 4: Objetivos preteridos

Na sua opinião, quais os 3 objetivos mais importantes para o Brasil nos próximos 10 anos?

Aumentar a participação de cada um de nós nas decisões públicas (q51)		
	freqüência	porcentagem (%)
sim	49	29,5
não	117	70,5
Total	166	100
Ser um líder político-econômico mundial (q53)		
	freqüência	porcentagem (%)
sim	17	10,2
não	149	89,8
Total	166	100
Garantir um forte sistema de segurança interna e externa (q54)		
	freqüência	porcentagem (%)
sim	79	47,6
não	87	52,4
Total	166	100

Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”.

Com relação à estratégia do Governo Federal, solicitou-se ao respondente a atribuição de notas para doze temas ou itens afetos à política agrícola. Não obstante o fato que o questionário pedia para que notas de 1 a 10 fossem atribuídas, a nota zero foi atribuída diversas vezes. A propósito, à exceção do tema “**abastecimento**”, *todos* os demais foram alvo de nota zero, da mesma forma que foram alvo de nota 10 *todos* os itens, sem exceção. No entanto, as notas dez foram concedidas por 0,6% a 8,5% dos entrevistados.

Em resumo, a maior nota média concedida pelo público foi 6,2 para “**aumento das exportações**”, sendo 6 a nota modal obtida. A pior nota obtida foi para “**garantia de preços**” que mereceu nota média 4,1, porém a nota 1 foi a moda obtida. A nota modal para dez outras estratégias selecionadas foi 5. As estratégias para “**tempestividade**” (81%) “**ações preventivas**” (79,9%) “**previsibilidade**” (77,4%) e “**inovação**” (71,5%) mereceram a maior reprovação por parte dos entrevistados que se manifestaram com notas entre zero e cinco.

As áreas mais aprovadas com notas entre 6 e 10 foram “**aumento das exportações**” (66,1%) e “**aumento da produção**” (57,3%). No saldo final, é maior o descontentamento quanto às estratégias do Governo Federal na amostra selecionada.

Essa percepção é arrematada na questão sobre a assertiva “*O Governo Federal tem uma estratégia clara para o futuro da agricultura no Brasil...*”, a qual parece intencionalmente induzir o entrevistado a reconhecê-la. Contudo, existem três opções de resposta.

Sem embargo, apenas 5 indivíduos, representando uma parcela mínima de 3,1% da amostra, disseram concordar com a existência de uma “estratégia clara” do governo. A maioria não pensa assim. Uma parcela de 44,8% disse concordar parcialmente da existência de uma “estratégia clara”; mais ainda, porém, 52,1% preferiu declarar que “*o Governo Federal não tem absolutamente nenhuma estratégia de futuro*”. Ainda com referência a estratégia de futuro, veja, por exemplo, as notas atribuídas sobre ações de previsibilidade e tempestividade do Governo Federal:

TABELA 5: Estratégia de futuro

Previsibilidade (q64)					Tempestividade (q65)				
Notas	Freq	(%)			Notas	Freq	(%)		
0	7	4,3			0	8	4,9		
1	26	15,9	Freq	%	1	22	13,5	Freq	%
2	11	6,7	0 a 5:	0 a 5:	2	13	8,0	0 a 5:	0 a 5:
3	21	12,8	127	77,4	3	14	8,6	132	81,0
4	19	11,6	6 a 10:	6 a 10:	4	32	19,6	6 a 10:	6 a 10:
5	43	26,2	37	22,6	5	43	26,4	31	19,0
6	12	7,3			6	14	8,6		
7	14	8,5			7	10	6,1		
8	5	3,0	Média: 4,1		8	4	2,5	Média: 4,0	
9	1	0,6	Moda: 5		9	2	1,2	Moda: 5	
10	5	3,0			10	1	0,6		
Total	164	100			Total	163	100		

Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”.

Ainda na esfera política, os Poderes Executivo e Legislativo recolhem recados de falta de estratégia e desatenção com o público. Com respeito ao Poder Legislativo, o questionário indaga sobre se os senadores e deputados federais que representam seu estado dão atenção à atividade profissional. A grande maioria de 70,6%, contudo, preferiu a opção “**só nas eleições**”. Apenas quatro indivíduos concordaram que a atenção foi dada espontaneamente, representando 2,5% da amostra. Uma outra minoria de 27% concorda que foi atendido “**a pedido**”.

Neste capítulo sobre o Legislativo nacional, outra pergunta inquiria sobre o grau de satisfação da atuação daquele Poder, confirmou-se com 69,5% da amostra manifestando-se

“**insatisfeita**”, enquanto 6,7% se disse “**satisfeita**”, deixando “**indiferentes**” 23,8% dos respondentes. É um sério sinal de falta de conectividade

Quanto à confiança nas instituições organizadas, a investigação ofereceu 19 alternativas com as respectivas siglas para que o depoente escolhesse entre o sim ou não. A “**internet**” foi a única exceção da lista que não é uma organização. Porque se privou de perguntar quais as fontes de informação dos questionados, esse foi um artifício para colher a opinião sobre a confiança no veículo, merecida por parte de 57,5% do total (mais chama a atenção a margem de pessoas que não acreditam nesse canal).

Dois resultados muito significativos deste final do questionário revelam a alta confiança em favor da ciência e da tecnologia, pois a Embrapa recebeu a confiança de 95,1% das pessoas, o dobro do crédito anotado em relação à Anvisa, ao Ministério da Agricultura, ao MDA e à Conab. O outro resultado foi a confiança depositada por 91% dos questionados na consulta sobre os organismos modificados geneticamente ou transgênicos, conforme a tabela abaixo:

TABELA 6: Transgênicos

As sementes e organismos geneticamente modificados (transgênicos) merecem sua confiança? (q91)		
	freqüência	porcentagem (%)
Totalmente	75	45,5
Parcialmente	75	45,5
Não confio	15	9,1
Total	165	100

Fonte: Pesquisa “A construção do Estado estratégico”.

Depois da Embrapa, as instituições ou grupos privados que tiveram uma avaliação altamente positiva foram os “**vizinhos**”, com a confiança de 77,2% do total, e a “**Igreja**”, com 72,4% dos respondentes. Um item que, de um modo geral, varia conforme a região foi “**pessoas de outros estados**”, que no conjunto têm a confiança por parte de 60,6% do total entrevistado, sem que o mesmo ocorra em relação aos “**estrangeiros**”, alvo de desconfiança de 62,8% do público entrevistado.

Também a alternativa “**ONGs brasileiras**” e “**ONGs estrangeiras**” não merecem confiança por parte da maioria da amostra selecionada, sendo que a rejeição às nacionais (65,6%) é ligeiramente menor do que as estrangeiras (74,2%). O público também se mostrou dividido em confiar nas “**grandes empresas**” e “**sindicatos**”, que só mereceram a confiança de 54,9% e 45,7%, respectivamente.

A exceção que honrou o Estado foi novamente a **Embrapa**. As demais não resistiram a uma grande desconfiança da amostra consultada, dentre as opções de esferas da administração horizontal e vertical e aos poderes judiciário e legislativo.

Na administração direta federal, a **Conab** e o **MAPA** conseguem atender a parte da população da amostra receberam votos de confiança numa proporção máxima de 53% a 54% da população, respectivamente. Contudo, esse desempenho cai fortemente através das avaliações do **MDA/INCRA**, alternativa que recebeu a confiança de 29,8% da amostra selecionada. A reunião das duas siglas, ainda que hierarquicamente vinculadas, pode ter contribuído reciprocamente com o efeito contaminação.

O quadro ainda se agrava ao deixar-se a órbita federal. Os **governos municipais** dos entrevistados – um variado espectro de unidades administrativas sob distintos partidos no poder – não merecem a confiança de dois terços da amostra (65,9%). Igualmente, os **governos dos estados** consultados - mais o do Distrito Federal -, não têm a confiança de 71,6% das pessoas, num sinal claro de rejeição linear dos indivíduos e instituições do poder executivo representado.

As piores manifestações se deram nas opiniões expressas sobre os dois outros poderes: 73,2% das pessoas não confiam no **Poder Judiciário**; 89,6% da população não confia no **Poder Legislativo**. Respalda esse número o gravíssimo índice de rejeição obtido sobre o grau de desconfiança sobre os **partidos políticos**: 96,9%. A grave equação foi fechada.

Da amostra total, fez-se um primeiro recorte exploratório para selecionar o grupo de 53 indivíduos na faixa etária igual ou inferior a 40 anos, desse montante, 67,9% pertencem ao sexo masculino. A idade declarada variou desde um indivíduo com 20 anos até cinco respondentes com 40 anos, porém prevaleceu a idade de 36 anos (11,3%), seguida dos 33 anos e dos 40 anos (cada uma, 9,4%). No que se refere à localização dessa faixa etária, identificou-se uma parcela de 22,6% dos depoentes concentrada no município de Piracicaba (SP). Em seguida, identificamos 17% de pessoas localizadas em Birigui (SP) e 11,3% nos diversos municípios do estado de Goiás. Apesar desses dados específicos, não houve nenhuma tendência marcante e destoante dessa faixa em relação à amostra total. As preferências e comentários são semelhantes aos demais depoentes.

Um segundo recorte verificou a concentração de indivíduos (inclusive a faixa etária até 40 anos) que se declararam como membros de cooperativas as quais, depois da Igreja, compôs a segunda instituição dentre todas citadas, a que reuniu maior número de associados. Essa faixa de associados é relativamente maior do que aquela que compõe a faixa etária até 40 anos. Computamos 86,7% de indivíduos do sexo masculino. Vale ressaltar que esses

depoentes se distribuem mais equitativamente no quadrado entre São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul e Paraná. As idades mais freqüentes foram 52, 50 e 48 anos, com concentração entre os 20 e 30 anos de experiência profissional.

As conclusões que observamos desse questionário podem ser sumarizadas em duas palavras: transição e individualismo. A transição se verifica na acomodação de certas questões que começam a dividir o público. A mesma amostra que valoriza os agregados familiares, conta com preferências no trabalho pela gestão profissional, onde 5 em 10 indivíduos declararam entregar o controle de sua propriedade ao “gerente” ou “empregado”. Ao mesmo tempo, a perpetuação de seus valores tradicionais identifica-se na importância dada à educação dos filhos, que irá se repetir quando se extrapola para os objetivos do país para os próximos dez anos, onde consta a extensão do ensino elementar e médio à maioria da população. Observa-se que há uma divisão idêntica quanto à concordância de uma **continuidade das tradições** e a favor da **participação pacífica em campanhas, manifestações políticas e boicotes** e sobre o fato que **riscos e aventuras façam parte da vida**, particularmente notada na faixa de até 40 anos. Assinale-se que essa situação, contudo, não sinaliza desde já maior participação cívica no futuro, não obstante a faixa etária dos respondentes, pois anotamos que o individualismo impera não só na assertiva sobre admiração quanto à determinação e responsabilidade, mas, sobretudo, pelo baixo nível de associativismo registrado na amostra.

Nem mesmo os grupamentos mais próximos de seu cotidiano, como associações ou clubes, nem mesmo de caridade ou voluntariado (malgrado a influência da religião e da Igreja, a primeira instituição em confiança e participação), fizeram com que a participação fosse além de um terço da amostra. Entretanto, mais de um terço das pessoas acham importante “ter muito dinheiro e coisas caras” e 55% acham importante ou muito ter “status”. A propósito, na questão sobre “livre arbítrio”, oito foi a nota modal registrada, um valor expressivo, talvez característico da faixa etária.

Quanto às questões de ação política, o esperado para o Brasil na próxima década entre os produtores rurais é a redução da desigualdade sócio-econômica no país (75,3%), a expansão da educação do ensino elementar e intermediário e aumento do crescimento econômico, preferências de ordem material. A opção relacionada à segurança foi um tema escolhido por muitos da amostra. foi maior a unanimidade, enquanto o aumento da participação individual em decisões públicas foi preferência de menos de 30%.

Quanto à estratégia do governo federal, 96,9% dos indivíduos concordam total ou parcialmente que não existe uma estratégia clara de futuro para a agricultura. Essa percepção é confirmada pelas baixas notas atribuídas a diversos temas agrícolas, das quais o desagrado maior é em relação à inovação, previsibilidade e tempestividade.

Quanto à estrutura administrativa, a **Embrapa** merece a confiança de 95,1%, a mais alta da gestão federal, enquanto os demais órgãos não têm a mesma sorte por parte de metade da amostra. Contudo, os poderes Judiciário e Legislativo têm índices ainda inferiores de confiança, sendo o mais acentuado aquele dos partidos políticos, onde apenas 3 em 166 cidadãos declararam confiar.

Algumas observações finais sobre os recortes devem ser anotadas. O nível de confiança atribuído à internet não é largamente majoritário, mesmo na faixa etária até 40 anos, sinal de alerta para o emprego de outras formas de informação e comunicação. Entre os cooperados, além da admiração pela Embrapa, um indício do convívio com a ciência é o grau de confiança atribuído às sementes de OGM que é plena da parte de 48,1% das pessoas, parcial por 44,3% e apenas 7,5% de descrentes.

O desempenho da “confiança” é maior entre os cooperados do que na amostra geral e é ainda discretamente melhor na faixa da população mais jovem. Viu-se que metade dos jovens respondentes é cooperada e acredita mais em política que os mais velhos. É fraco, no entanto, o interesse de participação dos cooperados a julgar pelos seguintes índices preponderantes no grupo: 33% não é membro de clubes, 39% é membro não atuante de sindicato, 61,3% não é membro de associação comercial, 65,1% não é membro de associação de caridade ou voluntariado, 76,2% não é membro de entidade social, artística ou educacional e 78,3% não está associado a partido político. A influência da religião é um tema também importante para a maioria absoluta de cooperados, embora apenas a metade dos membros seja participante.

CAPÍTULO 6: Percepções dos atores no Poder Legislativo

“Podemos responder com etanol à pobreza e ao subdesenvolvimento. Mas se não tivermos um planejamento, vamos nos arrepender por não termos feito nada. Não vejo, é lamentável. Os OGMs não os vejo como um problema. Problema é quando não se sabe tratá-lo e que podem transformar a oportunidade em risco” (Deputado da situação, Brasília, 01/06/2007)

“Vamos discutir outras coisas. Transgenia é renda? É renda! Vamos avançar na transgenia! Envolve tecnologia, educação, escola – é isso que estamos precisando: pautar investimento para essa área”.
(Deputado da oposição, Brasília, 31/05/2007)

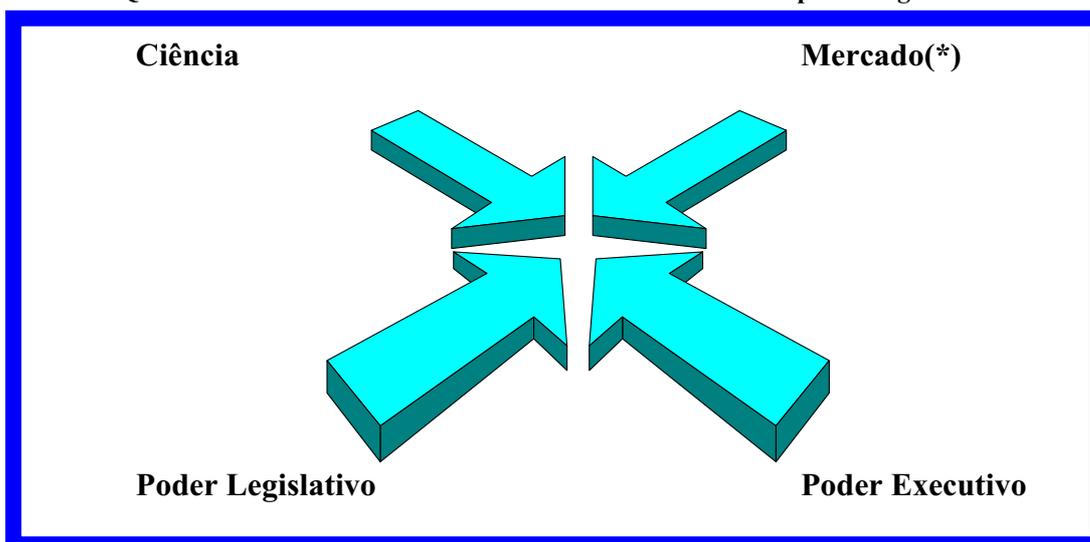
Este capítulo relata a realização de entrevistas semiestruturadas com trinta atores públicos e privados intervenientes nas políticas públicas para a agricultura brasileira. Conduzidas diretamente pelo próprio pesquisador, os depoimentos gravados espelham a mais verdadeira realidade de gestores públicos, grupos de pressão ou personalidades influentes no setor. Esse ângulo dá profundidade a esta investigação, iniciada com os questionários dos produtores rurais. Enquanto no questionário se apuram quantitativamente dados sobre uma realidade passada, nas entrevistas se percebem nuances dos rumos do quadro atual. Os depoimentos colhidos nesta amostra não expressam a totalidade das vontades da sociedade. O que se pretendeu foi anotar quais as percepções desse grupo de formadores e tomadores de decisão, avaliar seus graus de envolvimento e compromisso, bem como o conhecimento a respeito do tema que experimentaram até aqui e o que esperam do futuro. Objetivamente, as entrevistas semiestruturadas foram orientadas a partir das quatro seguintes perguntas a seguir colocadas, sem, contudo, a elas ser limitadas, como veremos em nossa análise:

1. Existe uma estratégia de Estado para a agricultura brasileira?
2. Qual a imagem que a agricultura desfruta da sociedade?
3. Qual o papel do Estado com relação à agricultura?
4. Qual a situação da ciência e tecnologia aplicadas à agricultura?

O grupo contribuiu voluntariamente com entrevistas semi-abertas, para as quais receberam antecipadamente um resumo da proposta da pesquisa e os temas acima.⁹³ A seleção do entrevistado seguindo o método reputacional, flexibilizado na medida do possível, tendo em conta a frequência de citações em periódicos de referência ou quando citados pelos próprios entrevistados. A Figura 6 simboliza singelamente o quadrante de fontes de informação que esta investigação procurou ouvir, no entendimento que a construção do Estado estratégico é a conjunção dos esforços dos poderes representados e dos indivíduos interessados, mais suas interações. Cada vértice diz respeito a um grupamento de profissionais, ainda que tenhamos verificado ser forte a troca de papéis nessa área, pois muitos acadêmicos ou altos funcionários estão efetivamente do lado da produção, temporariamente ou de modo regular.

Figura 9

Quadrante dos Atores Intervenientes em Políticas Públicas para a Agricultura no Brasil



(*) Inclui todos os produtores rurais, da agricultura familiar e de toda a cadeia do agronegócio.

Fonte: Elaboração do autor

Portanto, o público entrevistado foi composto por altos funcionários de cinco ministérios⁹⁴, freqüentemente envolvidos com a questão agrícola e estratégia pública. Contou, ainda, com parlamentares das frentes “ruralista”, “cooperativista” e “da agricultura familiar”, presidentes de organizações e sindicato de indústrias.

⁹³ A duração média dos encontros foi de uma hora, havendo casos de depoimentos de trinta minutos a duas horas. Houve um caso de entrevista por telefone e três casos de coletas de informações em seminários na Universidade de Brasília, no Congresso Nacional e em reunião gravada realizada sobre “Conjuntura Agropecuária”, organizada pelo IPEA, em Brasília.

⁹⁴ Os ministérios citados são: MAPA, MDA, MCT, MF e MPOG.

Além disso foram entrevistados executivos, consultores e acadêmicos, que se não exercem na atualidade a produção rural, conviveram com ela durante a infância e adolescência. Trata-se, portanto, de uma pesquisa que conta com a análise de conteúdo do discurso dos entrevistados, cuja dificuldade do relato é buscar sua padronização. O método qualitativo de pesquisa se explica pela pequena dimensão da amostra de população escolhida. Adicionalmente, acrescentam-se alguns elementos de análise documental, caso da agenda do Presidente da República, ou mesmo a partir dos depoimentos e evidências aportadas casualmente dos respondentes. .

Segundo o DIAP, estão listadas na 53ª legislatura do Congresso Nacional um total de 33 frentes parlamentares, sendo três afetas à área agrícola. São elas: a Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, da Pesca e Aqüicultura, e a Pró-Biocombustíveis. Adicionalmente, existem três bancadas: a “ruralista” passou de 111 para 95 deputados (dos quais 16 tinham o primeiro mandato); a da reforma agrária perdeu cinco lideranças; e, a bancada sindicalista caiu de 74 para 60 parlamentares. Contudo, nossa pesquisa centrou-se numa intencional seleção dos representantes, usando como campo de observação, o desempenho dos deputados participantes de seminário promovido em 2006 e audiência pública em 2007, ambos realizados pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados.

No primeiro evento⁹⁵, o discurso dos palestrantes foi comum: enaltecedor da importância da agropecuária brasileira – repetidamente referida como “o agronegócio”. Foram confrontados como adversários ao país, por todas as opções partidárias, os subsídios agrícolas dos países industrializados e os interesses de organismos não-governamentais estrangeiros contrários à política brasileira de meio ambiente e à soberania da Amazônia. No segundo encontro, o mesmo espírito positivo foi renovado diante dos representantes do processo científico liderado pela Embrapa, cujo aniversário se comemorava. Tive a oportunidade de associar bancadas e posicionamento face ao governo central, selecionando, assim, três deputados, um deles do quadro partidário da situação, o segundo um membro de partido da coalizão e um terceiro de oposição ao governo central, os três na qualidade de membros da Comissão de Agricultura da CD. Em suma, estavam representados, os interesses dos

⁹⁵ Organizado pelo Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica e a Comissão de Agricultura, o seminário “Desafios à Expansão da Agropecuária Brasileira”, realizou-se em 21 e 22/11/2006, no Auditório Nereu Ramos, presidido pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aldo Rebelo, com a presença do então Ministro da Agricultura, Luiz Carlos Guedes Pinto, entre outras autoridades.

agricultores familiares do Paraná, um cooperativista dos cafeicultores do sul de Minas e um terceiro pecuarista do triângulo mineiro.⁹⁶

O deputado da situação condiciona seu discurso ao reconhecimento prévio da discriminação de milhões de “*agricultores que produzem e estão divididos em classes sociais e econômicas*”. Separa esse universo entre um grupo de pessoas para o qual agricultura familiar já está consolidada e considera-os “*economicamente inseridos no mercado de consumo*”. Porém, há um segundo grupo formado por uma parcela de agricultores que “não sabe se vão continuar a produzir ou vão deixar a atividade”. Indicou a existência de uma parcela grande de pobres, abaixo dos padrões de dignidade, contudo “*até melhores do que nas favelas e nas grandes metrópoles*”.

Diferentemente, o representante da coalizão esclareceu que seu apoio não é voltado para um posicionamento político, mas em prol da defesa setorial. Não compartilha o quadro de divisão entre os produtores rurais, enquadrando-os todos sob o mesmo teto, pois mais adiante terão um novo cenário que incluirá a consolidação da agroenergia. No ato da entrevista, sua atenção estava na instalação de uma audiência pública sobre o endividamento do setor agropecuário, responsável por um valor aproximado de R\$ 140 bilhões⁹⁷ Referiu-se numa conversa com o Ministro da Fazenda de que “o agronegócio vai bem, a agricultura vai mal”, ou seja, a primeira fase da cadeia do agronegócio (“dentro da porteira”) tem problemas. Acusa os governos de “*desqualificar o produtor rural*”, tendo sua interlocução perdido “*credibilidade e qualidade*”.

O entrevistado da oposição centrou seu discurso na experiência de prefeito de uma das recentes “capitais do agronegócio brasileiro”. Afirmou ser necessário para dar condições de vida, renda melhor e maior igualdade “tudo passa pelo fundamental que é a educação”. Posteriormente, é canalizada a atenção a outros setores inclusive a agricultura, o agronegócio, a estratégia na OMC, etc. “*Essa seria a nossa grande estratégia*”.

Uma convergência de opiniões entre situação e oposição se verifica imediatamente, quando ouvimos sobre estratégia. A situação diz que a realidade mudou no Brasil nas últimas três décadas e destacou que menos de 30% da população brasileira vive no campo, “*com impactos sociais enormes, onde as regiões metropolitanas viraram em espaços social e ambientalmente insuportáveis*”.

⁹⁶ Ainda que a experiência profissional de todos os três deputados esteja marcadamente ligada à atividade agropecuária, pela base de sustentação política de cada um, suas profissões divulgadas na página da Comissão são: um deles é agricultor familiar, outro empresário e engenheiro agrônomo e um terceiro, médico e professor de medicina do trabalho.

⁹⁷ Esse valor foi altamente questionado por outro entrevistado, falando em nome da autoridade questionada.

Concordou com a oposição ao dizer que qualquer que seja a estratégia das políticas públicas é preciso levar em conta também a questão da tecnologia, da educação e outros fatores necessários para o desenvolvimento da agricultura, como as pessoas.

Se o etanol vai mudar a geografia fundiária e a situação demográfica do país, o Estado tem que buscar resposta. Concluiu dizendo ser necessária a adoção de políticas “mais integrativas” para gerar renda, “*para que as pessoas possam viver da agricultura*”, sendo esse o desafio das políticas públicas para o setor no Brasil. Também, o deputado da situação não acredita na existência de estratégia para a agricultura brasileira e não vê preocupação do governo com o futuro, tomando por referência o mesmo etanol, oportunidade que toma por extraordinária, mas um grau de risco enorme. Finalizou dizendo que, se no Executivo há falta de visão estratégica sobre desenvolvimento sustentável, a situação piora no Poder Legislativo.⁹⁸

O deputado da coalizão, para quem “o econômico precede o social e o ambiental”, lembrou que no passado, diante do futuro crescimento da demanda, era necessário vencer a nova etapa de exigência do consumidor pela qualidade e viabilizar através do conhecimento a transformação do Brasil em “celeiro do mundo”. Consolidou-se essa estratégia através do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), segundo o deputado, precursor no País da certificação de alimentos, em Minas Gerais - o chamado “*produto sifado*”.⁹⁹ Sua preocupação com o futuro da Embrapa é alta, que precisa crescer como aconteceu com a Embraer e a Cia. Vale do Rio Doce, hoje privatizadas. Associa estratégia à tecnologia.

A oposição foi igualmente enfática e sintetizou sua visão pessoal segundo a qual “tudo é estratégia”. Porém, “*a vida pública brasileira não tem estratégia; o Estado brasileiro não tem estratégia de futuro*”. Exemplificou lembrando que não se discutem na Câmara projetos de renda, mas sim o pagamento de dívidas, reabrindo o passado, sem se preparar o amanhã.

⁹⁸ Sublinha a necessidade de se promover uma reforma política, principalmente, aprovar o financiamento público das campanhas eleitorais, evitando que as grandes empresas transformem o Legislativo, “lugar onde se faz da lei instrumento do pragmatismo, da visão de curto prazo, do imediatismo”. Segundo ele, não conseguiremos por parte das instituições termos uma visão clara do útil para o futuro. Nossas instituições são muito vulneráveis: “o Judiciário, o Executivo, o Legislativo, a Polícia”. Acha que o avanço tem dificuldades no médio prazo e reconhece que a própria opinião pública tem uma imagem negativa sobre as instituições. Acrescenta: “Se o Legislativo não tem a confiança da sociedade, se não tem visão estratégica, não se pode esperar por uma boa visão do futuro.”

⁹⁹ Comum no jargão do setor alimentar, a expressão “sifado” refere-se à sigla “Serviço de Inspeção Federal”, repartição pública originalmente criada em 1915. Hoje, S.I.F. é a marca de selo que atesta a qualidade do alimento originário de estabelecimento fiscalizado pela vigilância sanitária, função a cargo do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA), do Ministério da Agricultura.

¹⁰⁰ Perguntava-se “será que o Brasil está se preparando para os dias piores?” Sobre o etanol, o deputado acha que a preocupação dos usineiros está em desenvolver tecnologia, mas, o Brasil não tem quase investimento: “*Nós vamos investir US\$ 1,5 bilhão em biotecnologia e eles vão investir US\$ 50 bilhões só com o etanol!*”. Conclui sinteticamente: “o Brasil não tem uma estratégia montada para esse assunto”.

Quanto à imagem da agricultura, a coalizão relata uma passagem que caracteriza a visão de importância da agricultura para os europeus. Contou que durante reunião com funcionários do governo italiano, onde se reclamavam dos subsídios europeus, ouviu:

“A guerra ensinou que fome é um tema estratégico e esse domínio não se transfere: agricultura é estratégica para nós”.

Alto funcionário italiano, segundo o deputado da coalizão entrevistado.

Mais ainda, a coalizão distinguiu a agricultura como a âncora de todos os planos antiinflacionários do governo, “*do queijo e iogurte do Plano Cruzado até o frango do Plano Real*”, num claro sinal de sustentação política das administrações em vigor. No entanto, a imagem predominante é que o produtor é latifundiário, “*fazendeiro é homem rico*” e “*barão do café*”¹⁰¹.

Por outro lado, fez uma crítica séria ao setor. Atribuiu esse desinteresse a um grave erro de comunicação, que não valorizou a agricultura para a sociedade, visto que o setor não soube explorar o algodão por trás do vestuário, o couro por trás do calçado, etc. Foi definitivo “Perdemos a batalha da comunicação”. A coalizão reconhece que houve um grande erro de comunicação entre a agricultura e a sociedade. O entendimento do deputado da coalizão é que as autoridades tratam a temática de forma superficial, sem sensibilidade, sem enfrentar a realidade dos do processo. Não basta reconhecer o bom estado dos números macroeconômicos, sem efeitos práticos junto aos produtores rurais, responsáveis por 95% do saldo da balança comercial.

¹⁰⁰ O entrevistado lembrou a expressão atribuída ao ex-presidente Juscelino Kubistchek, dizia: “a melhor forma de apostar no futuro é fazê-lo brotar no presente.” Expôs, ainda, sua preocupação com o caso da agroenergia cuja importância foi acentuada com a visita ao Brasil de George W. Bush, presidente dos EUA, em março de 2007, e de John Ellis (“Jeb”) Bush, governador da Florida, em abril de 2007, na condição de co-presidente da Comissão Interamericana do Etanol, quando se anunciou a necessidade de energia alternativa à energia fóssil, ao petróleo.

¹⁰¹ Durante as entrevistas apuramos menções a estereótipos da agricultura brasileira, desde o caboclo “Jeca Tatu”, criação literária de Monteiro Lobato, personagem representado no cinema nacional pelo caipira Mazaropi, até fatos retratados pela imprensa nos últimos trinta anos, como endividado caloteiro, usineiro, do explorador de mão de obra escrava, “o escândalo da mandioca”, e, recentemente, na televisão, o personagem milionário do “rei do gado”.

Por sua vez, a oposição acha que “*não consegue mostrar no Ministério da Fazenda a importância do agronegócio, para expor de algumas situações da locomotiva do país!*” A Comissão do Congresso decidiu convocar o Ministro da Fazenda para debater “o negócio que move o país está pobre” e “produtor está falido”. Para superar a má imagem manifesta-se favorável a discutir menos as questões pontuais e mais os processos de visão global. Entende que a maioria das pessoas não conhecem a importância do setor para o País, que gera alimentos a preços econômicos, enquanto o agricultor empobrece 5% ao ano para manter a popularidade do governo.

O partidário do poder preferiu associar a responsabilidade da imagem da agricultura à nossa origem histórica e critica “o orgulho de muitos com as longas filas de caminhões de soja à espera do embarque no porto de Paranaguá, pois há quinhentos anos o mesmo acontecia com o pau brasil”. A imagem está ainda fortemente associada o tempo da colônia portuguesa, da exploração extrativista e predatória dos recursos naturais. Questiona a visão de terra fértil para se produzir matéria prima e ser grande exportador, visto serem poucas as “commodities” e de baixo valor agregado. “Essa opinião restrita é muito forte no Congresso. Contentarmos com isso é pouco. Precisamos ir mais longe, termos mais conhecimento”, lamentando que o esforço do Governo não se possa fazer muito em quatro ou oito anos.

A oposição vê o homem do campo “dentro da porteira” totalmente desarticulado, enfrentando em condições desiguais o empresário, que se aproveita dessa desorganização. No horizonte, o deputado vê a possibilidade de conflitos pois o MST é um movimento prejudicial, “*articulado do ponto vista político, não tem nada de ideológico*”. Ao aplaudir a reforma agrária, critica os estudos de novos índices de produtividade “*para ter mais terra desapropriada, sendo essa gente assentada sem estrutura?*”, em crítica direta às ações do MDA.¹⁰²

O deputado da coalizão concluiu aduzindo que as políticas públicas adotadas no mundo são a antítese daquela vigente no Brasil, qual seja: “*Aqui paga para produzir, lá recebem para produzir*”. Sua definição de política agrícola é simples: “*não vender mais barato do que o preço que se produz*”, dentro dos níveis de produtividade mundial, sem que se estimule o incompetente, é sempre necessário contar com uma proteção. Assinala que o

¹⁰² Os índices de rendimento de produtos agropecuários, que formam o conceito de produtividade, são medidos pelo grau de utilização da terra (GUT) e pelo grau de eficiência de exploração (GEE), conceitos introduzidos em 1993. Seus valores foram atualizados em 2005. Alguns índices são considerados defasados em dez anos, porém questionados por inconstitucionalidade por ação da Confederação Nacional da Agricultura no Supremo Tribunal Federal. No Brasil, segundo o artigo 5º da Constituição Federal, o direito à propriedade é garantido (parágrafo XXII), mas a propriedade deverá atender à sua função social (parágrafo XXIII). Aliás, já na Constituição Federal de 1946, o artigo 147 dizia que “o uso social da propriedade será condicional ao bem-estar social”.

trabalho com “*commodities*” é sujeito às oscilações de mercado, o que dificulta a sustentação durante dois a três anos de prejuízo, diante da pequena margem operacional, como se verificou em parte da presente década no Brasil. Segundo o deputado, a “*sociedade deve ser a pagadora do processo para manter o equilíbrio social econômico*”, visto que o mercado é distorcido e o papel do governo deve ser regulatório, além de fiscalizador, lembrando que está em debate a criação de uma “*agência reguladora do agronegócio*”, da qual informei anteriormente quando tracei o marco institucional da agricultura no Brasil. Precisando o alvo de sua crítica, complementou: “*Porque uma siderúrgica no Nordeste pode ter gás subsidiado?*”

Fecha este capítulo o representante da situação que opina por fundamental a ciência, a educação rural e tecnologia, visto a nossa biodiversidade, com espaço enorme para “*coexistência e não para hegemonia proprietária*”, exemplificando pelo trabalho da Embrapa, que protege espécies não comerciais, como o milho produzido pelos índios krahós. Considera que o zoneamento agrícola¹⁰³ de região de alta tecnologia moderna não pode se sobrepor às demais regiões do País, onde ainda há comunidades com traços culturais que não podem ser condenados à extinção, pois temos condições geográficas para tanto. Outro ponto é que não se deve exclusivamente atender à biotecnologia, mas também que haja o reconhecimento do conhecimento local, onde as culturas de povos ou das condições do Cerrado brasileiro sejam respeitados. Pergunta-se: “*Será que tudo tem que se transformar em grandes indústrias? A Petrobrás precisa monopolizar isso?*”, questionando o deputado da situação a própria estatal. Entende que os pequenos produtores devam ter seu espaço para construir pequenas destilarias e para abastecer os tratores de pequenos produtores de sua região. O que pode impedir os pequenos produtores a fazer seu próprio combustível? “*Os militares se repetem?*”. É favorável à democracia da participação do conhecimento, com profundo respeito pela academia como pelo conhecimento local e empírico das culturas e das pessoas a fim de estabelecer um equilíbrio da sociedade.

Na questão dos transgênicos, entretanto, entende o deputado da situação que “*prevaleceu o interesse econômico na decisão presidencial*” de liberação de seu uso e acha que precisamos de um zoneamento agrícola planejamento com espaço para todos neste país.

¹⁰³Zoneamento agrícola é feito no início de cada ciclo agrícola pelo MAPA e Embrapa, que definem as épocas favoráveis de plantio para cada município, as cultivares recomendadas, riscos de doenças e pragas não cobertas pelo Proagro, e os produtores das sementes.

Lembrou que um único padrão, igual para todos num país continental, não é viável, pois as realidades regionais são diferentes. Entende precisarmos de planejamento estratégico¹⁰⁴ e “*não se pode produzir riqueza que condene à pobreza*”.

Sobre o futuro, está perplexo. O agricultor tem apego ao seu pedaço de terra e quer passá-la aos seus filhos. Entretanto, está ameaçado de perder a terra nas futuras gerações e corre o risco de conflitos agrários nos próximos anos. Com o avanço da cana, vai mudar a geografia agrária do País, o preço da terra cresce com reflexos muito negativos sobre quatro milhões de famílias que vivem do campo. Encerrou dizendo temer que tanto o governo quanto os movimentos organizados não tenham feito a leitura da transformação do novo cenário da agropecuária brasileira. Caso um próximo mandato presidencial eleja um governo conservador, acredita o deputado da situação que as conseqüências poderão emergir.

O que se conclui dessa parte das entrevistas é a clara ausência de um discurso comum e favorável à agricultura dentre os deputados da situação, coalizão e oposição, não obstante a formação e os papéis de prepostos de grupos interesses agrícolas. Sobressaem, então, as diferenças de entendimento quanto às matérias de prioridades desses grupos. Estão em jogo interesses fundiários, de crédito e de investimentos futuros. Embora reconheçam unanimemente a importância da agricultura para o país, são claros aqui os interesses díspares de agricultores familiares, cooperados e outros produtores rurais. São unânimes, entretanto, em reconhecer que o setor é desarticulado em termos organizacionais e que a imagem da agricultura perante a sociedade não é positiva e necessita rever sua comunicação com o público.

¹⁰⁴ Não foi observado que o MAPA conta com material editorial atualizado sobre planejamento estratégico para a agricultura, com uma unidade localizada no gabinete, aonde colhemos uma entrevista.

CAPÍTULO 7: Percepções dos atores no mercado

“As sementes estão na mão de quem? A industrialização está na mão de quem? A comercialização está na mão de quem? Cadê a estratégia para alterar isso? Qual a razão? Incompetência! Não tem gente preparada com essa visão para enfrentar o problema. Não tenho dúvida disso. V. pode dizer: então, é uma estratégia para desestabilizar o setor? Não acredito, porque ele é quem está sustentando o país! A imagem da agricultura ainda é a dos exploradores, de natureza ideológica, o que precisa ser desmontado. A agricultura, em que pese seu crescimento, corre o risco de se desnacionalizar”.

Engenheiro Agrônomo, Brasília, idade não revelada.

A abertura deste capítulo começa com um depoimento que sintetizou toda a apreensão em busca de uma estratégia de Estado em favor da agricultura. Ao longo das gravações muitos traços comuns estavam presentes nos diversos depoimentos dos setores investigados. Todos os atores consultados, sem exceção, demonstraram-se comprometidos com o tema agrícola e compartilharam com o pesquisador a angústia do não reconhecimento da agricultura e das distorções que evidentemente embaçaram sua importância no Brasil nos últimos anos e que levaram à perda da prioridade. Todos estão conscientes que a situação se agrava nos dias de hoje, não apenas entre poucos “urbanitas”, expressão usada por um dos depoentes, mas, sobretudo, no próprio meio rural, aonde eventualmente chega a esperança do ensino, ela coincide com o desânimo do cotidiano da família do produtor rural. O que se segue, então, é o ponto de vista de um indivíduo que ocupou cargos no governo, na academia e hoje atua como consultor independente, porém sempre entusiasta da capacidade nacional.

A “grande revolução verde brasileira” surgiu dentro das Universidades, com a exclusão de jurisdição pelo Ministério da Educação das escolas de agricultura, no início da década de 1960, as quais criaram a Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior (ABEAS), ainda em atividade. A inspiração foi o modelo norte-americano do “land grant college”¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Criado nos EUA pela “Morrill Act” de 1862 e 1890, o “land grant college” destinava-se à criação de escolas de agricultura, tática militar, arte mecânica e ciências clássicas para que os estudantes de classe baixa (“working class”) pudessem obter ensino de ofícios práticos. A “Hatch Act”, de 1887, autorizou a aplicação de recursos do governo federal em conjunto com os estados para serem estabelecidas estações de experimento agrícola, programa esse complementado pela criação do “Cooperative Extension Service”, em 1914, agência federal para provisão de serviços de extensão rural. A transposição do modelo para o Brasil foi motivado, entre tantas, pelas fomes causadas pela guerras na Europa e na China na década de 1940 e 1950 e o risco alimentar de não ter

A estratégia de introdução desse modelo entre nós exigia “formar gente com visão pragmática”. Enquanto importamos padrões tecnológicos agropecuários, experimentados no clima temperado, nada funcionou no Brasil, situação que mudou quando se decidiu fazer a tecnologia, tendo sempre em consideração os padrões mais elevados da ciência no exterior.

Sim, havia uma estratégia clara no meio acadêmico e a compreensão dos militares de que todos ansiavam que o Brasil precisava entrar no mundo desenvolvido. Ciente que todas as terras boas do sul estavam ocupadas, o cerrado surgiu como solução. Enquanto o café pagava tudo, a situação era sustentável. Depois, não era mais possível. Era preciso conhecer bem os recursos naturais e ser competitivos com eles. A atual concentração do mercado em poucas comercializadoras multinacionais, não é compensada por instrumento de defesa do agricultor nacional, um ponto perigoso.

A primeira coisa a considerar como governo ou cidadão é o reconhecimento da existência de duas agriculturas, uma extrativista ou de subsistência e aquela de envergadura empresarial. A seu ver, a primeira vive ainda no estágio mais remoto de subdesenvolvimento, precisa ser subsidiada, observando que não é feita só de pequenos produtores, visto que existem muitos “grandes produtores” em estágio de subsistência produtiva. Vê ameaçada a evolução tecnológica pelos juros e impostos da economia brasileira. “O produto “in natura” brasileiro é o mais tributado em todo o mundo¹⁰⁶. Ainda assim, conseguimos ser competitivos até com alto custo de transporte e logística. Não há uma política de comercialização, embora os leilões sejam “razoáveis”, mas não há preço mínimo. A política de preço mínimo tem um preço definido, porém a multinacional derruba o preço com a ausência do governo. Acredita num sério risco de desestruturação do setor. Por outro lado, as nossas grandes empresas de capital nacional estão sendo incorporadas ou diminuindo. E chama a atenção para esses efeitos na cana-de-açúcar, cuja produção pode ser multinacionalizada. Pergunta: “*Isso não é estratégico?*”

Fato é que a agroenergia aportou novos “players” na indústria nacional, onde grupos estrangeiros do ramo, mas também fundos de investimentos especificamente constituídos para

alimentos para mais de seis meses, eminente no Brasil. Era o espectro do “Ensaio sobre o Princípio da População”, de Thomas Malthus (1798) e da obra do médico Josué de Castro.

¹⁰⁶ Afirma que a média brasileira é 25% , enquanto o francês com 8%, ocupa o 2º lugar. O entrevistado esclareceu que há previsão de redução adicional para 4% e mais.

operarem no Brasil, vêm incorporando empresas nacionais, sendo que as famílias tentam manter o controle, embora outras não resistam.¹⁰⁷

“*Cooperativa é negócio, não é ação entre amigos, nem casa de benevolência*”. Assim ouviu-se de um dirigente de cooperativa, que acredita ter interrompido o crescimento do forte esquema de comercialização das “ABCD”.¹⁰⁸ Esclarece que há cinco anos foi promovido um alinhamento estratégico sistêmico no país, que serve para qualquer cooperativa do Brasil, “*sejam catadores de castanha no Acre, ou produtores de milho de Campo Mourão (PR); seja uma cooperativa de costureiras em S.Paulo ou soja em Rio Verde (GO)*”. As cooperativas optaram pela profissionalização de gestão. O novo conceito do cooperativismo é uma forma societária de posicionar-se numa economia de mercado. A única diferença é o capital, formado por indivíduos, ao contrário da empresa mercantil. O objetivo é fortalecer o setor para integrar o associado no negócio. E complementa sobre a mudança de paradigma do setor:

“Democracia é importante, representação é importante, mas negócio é gestão. Gestão tem que ser profissional!”.

Agrônomo e líder cooperativista, idade não revelada.

Foi claro em seu depoimento sobre Estado: “O governo não se definiu sobre qual é o seu papel no processo de desenvolvimento econômico”. Entende que antes, não havia um

¹⁰⁷ Notícia divulgada na imprensa especializada em 05/02/2007 – “Louis Dreyfus compra no Brasil usinas do grupo Tavares de Melo – S. Paulo (Reuters) - A Louis Dreyfus Commodities Bioenergia (LD Commodities), subsidiária brasileira do grupo francês Louis Dreyfus, anunciou nesta quinta-feira a compra das usinas de açúcar e álcool do grupo pernambucano Tavares de Melo. O negócio envolve as unidades produtoras Usina Estivas (RN), Agroindustrial Passa Tempo (MS) e Usina Maracaju (MS), além da destilaria de álcool Giasa (PB) e a Usina Esmeralda (MS), que está começando a ser construída, informou a companhia num comunicado. A LD Commodities já opera no Brasil com três usinas - a Cresciumal (SP), a Luciânia (MG) e a São Carlos (SP). O grupo Louis Dreyfus é um dos maiores a operar no Brasil, mantendo atividades também na área de grãos - com três esmagadoras de soja -, suco de laranja e algodão, entre outras. O faturamento do grupo foi de 1,9 bilhão de dólares em 2006”.

Notícia do “The Wall Street Journal”, 10/09/2007 : “Ethanol giants struggle to crack Brazil market: Family owners hesitate to sell out to big players – Ribeirão Preto, Brazil – Nowadays, plenty of investors want to talk to Cícero Junqueira Franco. Together with two sons and numerous cousins, he controls a great deal of something the world wants: ethanol. Mr. J.Franco, a founder of Cia. Açucareira Vale do Rosário, a steam-belching mill that crunches sugar cane into sugar and ethanol, has received offers from several suitors. These include a \$ 775 million bid for his company from New York-based commodities giant Bunge Ltd. [...] The standoff is preventing some big foreign players from getting into Brazil’s promising ethanol market through acquisitions, forcing them to develop their own projects from scratch. Yet resistance to outsiders could affect how quickly larger amounts of cheap Brazilian ethanol can begin flowing into the world’s auto fleet. Big companies, which have better access to credit and capital, could also help consolidate, modernize and expand Brazil’s ethanol industry”.

¹⁰⁸ A sigla “ABCD” refere-se às quatro grandes comercializadoras agrícolas do mundo, presentes no Brasil, São elas a Archer Daniels Midland (ADM), a Bunge, a Cargill e a Louis Dreyfus (Coinbra/LDC) .

grande pacto, mas sabia-se que o ajuste ficava por conta do mercado e o governo só acudia ao “sangrar muito”.

O atual governo vê na área social a mais carente e atua onde estão seus compromissos eleitorais, de forma paternalista e protetora. Deixou de ser privatizante: é estatizante, é concentrador, mas não tem capacidade nem articulação. O problema é o desencontro entre a economia muito ágil e o governo “um *paquidermão*”. Seus movimentos são muito lentos, sem falar das dificuldades orçamentárias, por isso o governo deve ser regulador, não operador. Deve incentivar, criar, “*mas não é fazedor*”. Tem que sair de onde a economia consegue andar sozinha e dar condições para deixar que mercado se acerte em segurança. A obrigação do Estado fica em criar uma política de seguro rural, gerar estabilidade de renda para a cadeia, políticas de fomento de benefícios fiscais e dar as direções aonde os setores devem se desenvolver. Com os incentivos a economia vai fazer a política de desenvolvimento, condicionada à sua viabilidade econômica.

7.1 – Conflitos no mercado

Escolheu-se ouvir posições antagônicas num viés da questão da biotecnologia na agroindústria, particularmente para anotar perspectivas sobre a presença de mediação do Estado no confronto regulatório entre as indústrias nacionais e multinacionais¹⁰⁹.

O contraponto aqui, lembram as indústrias nacionais, é o preço final. Enquanto a competição nos países centrais, a preços altos, é sustentada pelos subsídios pagos aos agricultores, que dá maior rentabilidade do que no Brasil, aqui, na ausência de subsídios, o preço líquido é muito superior àquele praticado na vizinha Argentina, Uruguai, Índia, África

¹⁰⁹ Segundo NEVES (2006), em artigo para o CIAGRI/USP, à indústria nacional coube uma parcela do faturamento geral próxima de 15%, em 2005, com base em cifras fornecidas pelo Sindicato Nacional da Indústria de Defensivos Agrícolas (SINDAF), da Associação Brasileira de Defesa Vegetal (ANDEF) e da atual Associação Brasileira de Defensivos Genéricos, ex-Associação das Empresas Nacionais de Defensivos Agrícolas (AENDA), que polarizam a questão. O SINDAG tem 45 empresas associadas, incluídas todas as quinze multinacionais da ANDEF e algumas nacionais da AENDA. Além da Petrobrás e Oxiten (grupo Ultra), a AENDA reúne 43 empresas sediadas majoritariamente no estado de S. Paulo, enquanto uma dezena dos associados está localizada no RS, PR, SC e PE. No conjunto, o setor movimenta cerca de US\$ 4 bilhões/ano, onde as firmas multinacionais financiaram seus clientes com US\$ 3,2 bilhões, ao prazo médio de 207 dias, em condições muito mais favoráveis do que os bancos que operam com o crédito agrícola. Do volume global, o comércio ilegal de agroquímicos participaria com 10%, importado via fronteiras terrestres (que acompanha o contrabando comum, de armas, bebidas, cigarros, inclusive sementes), sujeito a seguidas apreensões pela Política Federal. No entanto, devido às altas taxas de crescimento de vendas em nosso território para as multinacionais, o Brasil é classificado como um principal mercado das suas matrizes, cujas sedes estão concentradas nos EUA e Europa, o mesmo que sucede na comercialização através das quatro grandes ABCD.

do Sul e China. Note-se que o nível de tributação ao setor é semelhante a outros segmentos industriais¹¹⁰.

O trecho a seguir resume a questão:

“O (ingrediente ativo) thebuthiuron é o melhor herbicida para cana de açúcar. É vendido no Brasil a 60 dólares/kg. Uma firma da África do Sul começou a fabricar um thebuthiuron melhor do que o primeiro. Na África do Sul, é vendido a 21 dólares. O processo está há cinco anos parado, não se consegue registrá-lo numa gama de 430 ingredientes comercializados no Brasil!”

Agrônomo, Brasília, defensor dos genéricos, 58 anos.

Quanto à discussão frente às correntes de ambientalistas, um entrevistado lembrou que o Japão é o maior consumidor mundial de defensivos agrícolas, empregando anualmente 14 a 15 vezes ingredientes ativos (inseticidas, fungicidas, herbicidas, acaricidas e outros) por hectare, enquanto nos EUA o consumo é 5 vezes e no Brasil 1,9 vezes. Além de existir alguma proximidade entre esses pólos adversária à bandeira ambientalista, independente de suas origens societárias, outro ponto em comum é o Estado, alvo de séria crítica.

Ambos os depoentes coincidiram em afirmar que “não existe estratégia para a agricultura” e “não podemos ter planejamento de safra”. O cenário é uma situação inalterada para os próximos cinco anos, continuar no gerenciamento de crise, safra após safra, à mercê da movimentação dos preços mundiais. Um deles, expressando sua experiência com a matriz estrangeira, e a concorrência no continente, assinalou:

¹¹⁰ Segundo o SINDAG, dos 220 ingredientes ativos comercializados no País, sendo pouco mais de 10% produzidos no País, 13 deles por empresas nacionais e 13 outros por multinacionais, daí ser expressivo o volume de importações. Os agroquímicos são classes de produtos complexos, muitas vezes com aplicações humanas, além do emprego agrícola. Em recente avaliação, foram contabilizados 197 itens tarifários (dos quais 59 são os mais importantes) da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, que incluem: a) Enxofre e fosfato, com crescimento médio das importações de 2% a.a. entre 1989/2005; b) Químicos orgânicos, como DDT, compostos heterocíclicos, ácidos e derivados de álcoois, crescimento médio de 6,04% a.a.; c) Uréia, cloreto de potássio, adubos e fertilizantes – o principal, com crescimento médio de 13,9% a.a. e quase 60% das importações; Produtos diversos da indústria química, como inseticidas, herbicidas, fungicidas e desinfetantes, com o maior crescimento médio, 21,66% a.a. Esses produtos somaram, em 2005, importações da ordem de US\$ 3,88 bilhões, contra US\$ 4,55 bilhões em 2004, uma queda de 14,7%. Não foram levantados dados de exportação de agroquímicos. Os dados compilados pela Associação Brasileira da Indústria de Química Fina (ABIFINA) indicam importações de US\$ 568 milhões em defensivos agrícolas, quase 15% de um universo de compras do exterior de produtos finos (que compreende catalisadores, corantes, pigmentos farmoquímicos e medicamentos) da ordem de US\$ 3,8 bilhões, em 2006, montante esse inferior 6,5% em relação ao ano anterior. O Brasil também exporta defensivos agrícolas, tendo atingido vendas de US\$ 242 milhões, 22 % do total de US\$ 1,1 bilhão do setor, que cresceu apenas 2,8%, em 2006. Não há dados comerciais da ABIFINA para o comércio exterior de outros itens, que incluem aditivos, aromas, fragâncias e defensivos animais.

“(...) O Brasil é um país volátil. A agricultura, por si, só é volátil. Se juntarmos os dois, essa volatilidade é altamente potencializada (...) quando se vê as empresas saindo daqui para a Argentina, não é retaliação. É falta de confiança no Estado, é falta de estratégia! (...)”

Agrônomo, S. Paulo, diretor de sindicato industrial, 41 anos.

Ambos, também, criticaram sem exceção, nos últimos dez anos a falta de autoridade, a ausência de compromisso, a descoordenação interministerial, a partidarização dos cargos nos escalões técnicos, que obstaculizaram e ainda causam impacto negativo na gestão da agricultura pelo Poder Executivo,. Agricultura não é prioridade no governo, porque entende que ele força uma situação para renegociar, quando muito desse envidamento decorre do próprio governo. Isso ocorre não só na esfera federal, visto que alguns estados da União *“subsidiaram muitas judiciais por ocupação de terras, sem prestar apoio efetivo aos assentados, em termos de extensão rural”*.

Coincidem em afirmar que o “empresário rural” não tem formação para administrar racionalmente sua atividade, não estima sua margem de ganho e desconhece freqüentemente como calcular seu custo de produção. O setor se divide entre, de um lado, a realidade de *“meia dúzia de fazendas com áreas gigantescas entre 150.000 e 200.000 hectares”*, contando com estrutura financeira, operações no mercado de futuros, armazenamento e logística própria, no Centro-Oeste. Enquanto isso, do outro lado, tem-se o perfil do pequeno e médio produtor rural (caso do café no sul de MG) onde milhares de produtores, sem poder de barganha, vivem na dependência de uma conta corrente com a cooperativa, sem perspectiva de alteração e crescimento de renda.

Assim, o produtor pequeno e médio, com nível de educação restrito, não consegue desenvolver sua gestão independente e acaba cedendo sua propriedade. Um dos entrevistados disse que a tendência do agricultor brasileiro é ser “integrado”, sem escolha na escala industrial, sem expressão. A organização da representatividade da produção agrícola é pulverizada em “bolsões” em favor da soja, do algodão, onde “a CNA não tem força, não é ouvida, é usada”, exercendo um papel figurativo perante o governo, o qual, com seus compromissos políticos com os movimentos de sem-terra adia soluções técnicas e administra um frágil equilíbrio, “desagradando a e desacreditando todos”. Tal crítica também é endereçada ao Poder Legislativo.¹¹¹

¹¹¹ Ações da iniciativa privada assumem atividades originais do Estado. Citou-se como o exemplo do “panel” favorável ao algodão brasileiro, cujas operações foram todas custeadas pela iniciativa privada, que precisou

O Estado é múltiplo quanto ao marco regulatório para produtos genéricos e patenteados: o processo se inicia no MAPA, que precisará das manifestações da Anvisa (Ministério da Saúde) e do Ibama (Meio Ambiente). Após a aprovação na esfera federal, ser cadastrado nos estados, em alguns casos (MG, PR, RS e SP), com novas 26 exigências distintas daquelas do nível federal. Isso tudo, num mercado onde a única certeza é que não há produção de sínteses no País (o estágio mais avançado da biotecnologia), onde só existem fábricas de formulação. A indústria multinacional informa que circulam defensivos no mercado que são copiados ilegalmente e muitos produtos de origem asiática, pesando suspeitas de pirataria de origem chinesa. Segundo o partidário dos genéricos, o Brasil é o único país do mundo a aplicar direitos antidumping ao glifosato chinês. A tendência no mercado brasileiro, onde 60% dos produtos comercializados são patenteados, aumente para 75% à medida que se aproximam seus vencimentos. A crítica da indústria estrangeira incide sobre a proteção de dados, a grande motivação de seu investimento, considerando, ainda, que os lançamentos de novas marcas hoje em dia são simultaneamente registradas “em todos os mercados possíveis *on track*”.

Com o presente grupo de depoimentos, que se concentrou no vértice “mercado” do quadrante descrito, deduz-se que esses indivíduos vêem boas perspectivas de crescimento do segmento de agroquímicos no Brasil, inclusive com a previsão de abertura para o produto genérico e importado, acompanhando o curso oficial já corrente na área da saúde humana. Espera um cenário de regulação mínima, com a manutenção do relatório de análise preliminar de resíduo e toxicológica, que por vai encarecer o produto, contra o interesse das empresas nacionais. Por outro lado, abre mão da regulação da segurança e divide pleitos ambientalistas e agricultores, que poderiam se beneficiar da queda do preço pela concorrência desses produtos, cujo ritmo dessa competição tem tido dificuldades na introdução de novas marcas. A conclusão, ainda que óbvia, segundo um depoente é que “*no mercado competitivo, sem a presença do Estado, haverá de impor-se o lado mais capitalizado*”.

Esta parte do capítulo dá continuidade à fundamentação teórica do trabalho na medida em que confirma a variedade de pontos de interesses entre os atores. A agricultura parece ser meramente o campo de aplicação de seus interesses. Nessa arena surgem conflitos que

contratar bancas de advogados nos EUA, tendo o governo o papel de inevitável interlocutor. Da mesma forma, associações novas do Centro-Oeste fazem suas rodadas na Austrália, China, Índia, de moto próprio, tendo o governo um papel complementar, desprovido de um objetivo estratégico. Semelhante iniciativa ocorre na expansão da indústria avícola para o Centro-Oeste, que modificou a cultura do milho na região, quando o governo não teve nunca nenhuma iniciativa para tratar de um item fundamental do ponto de vista inflacionário, no que coincidiu a preocupação de um entrevistado do Poder executivo, como se viu anteriormente.

dificultam os atores intervenientes em políticas públicas na consecução de uma linha estratégica integrada de ações que possam, a longo prazo, para realizar um “Estado estratégico”. Dos depoimentos, entretanto, percebe-se uma explícita crítica, não à ineficiência do Estado, mas à ausência de autoridade.

CAPÍTULO 8 – Percepções dos atores na ciência

A queda permanente dos preços dos produtos agrícolas é consequência dos investimentos em ciência e tecnologia, da graduação dos agricultores e de política econômica e agrícola de melhor qualidade, em escala mundial. É esta queda de preços que sinaliza aos países exportadores de produtos agrícolas, [...], que, para vencer a competição, é importante investir em ciência e tecnologia. Portanto, o mercado mundial é uma das fontes de indução de investimentos em pesquisa, e este pressiona o desenvolvimento da agricultura baseada na ciência e tecnologia”

Eliseu Alves, economista, durante apresentação no Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, Minneapolis, 2 e 3 de maio de 2007

Como fruto do levantamento empírico sobre iniciativas para a construção de um “Estado estratégico”, registro a experiência implantada no Brasil de cooperação internacional no campo da pesquisa sócio-econômica, atribuído na hierarquia federal ao Ministério do Desenvolvimento Agrário: o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) é resultado de um projeto de cooperação técnica entre o Estado brasileiro e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com sede na Costa Rica. Seu objetivo é aperfeiçoar políticas de desenvolvimento rural, promovendo estudos de avaliação da reforma agrária, da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável. Embute ainda o propósito “de ampliar o reconhecimento da reforma agrária e da agricultura familiar”, construindo um rede de cooperação técnica e científica com vários centros de pesquisa acadêmica e organizações sociais, cuja “autonomia social” busca. Possivelmente, um de seus méritos seja o livre acesso às informações através de um rico, extenso e ágil projeto editorial, democratizado via internet (e, também, com versões impressas a preços razoáveis) que oferece os dados produzidos por suas equipes, inclusive com trabalhos realizados em governos anteriores, mantendo assim seu compromisso com o propósito científico de promoção do desenvolvimento rural.

Porém, na linha da construção do “Estado estratégico” voltado para a agricultura, é obrigatório citar a existência na Embrapa de um “think tank” genuinamente brasileiro, centro de excelência de reconhecimento acadêmico mundial. A pesquisa agrícola é chave numa agricultura internacional integrada, pois a ciência está cristalizada nos produtos e nos

insumos, afirmou em recente pronunciamento o economista e ex-presidente da Embrapa, Eliseu Alves.¹¹²

Ao defender a soberania de cada país em organizar a pesquisa e determinar prioridades, entende também que a tecnologia é fundamental para baixar o custo de produção, acrescentar qualidade aos produtos e ajudar cada país a exportar mais. Nesse sentido, as instituições de pesquisas bem sucedidas tendem a garantir a continuidade dos investimentos públicos, imprescindíveis e condicionantes do sucesso da pesquisa. Como quebrar este ciclo vicioso, eis a questão fundamental. Registrou, na ocasião, que o sucesso do programa para os cerrados deve-se a uma visão integrada, desde as obras de infra-estrutura, universidades, crédito e extensão rural, até vultosos investimentos em pesquisa agrícola e favorecimento das exportações. Contou-se com intensa cooperação internacional, “livre de peias quanto à pobreza rural e meio ambiente”.

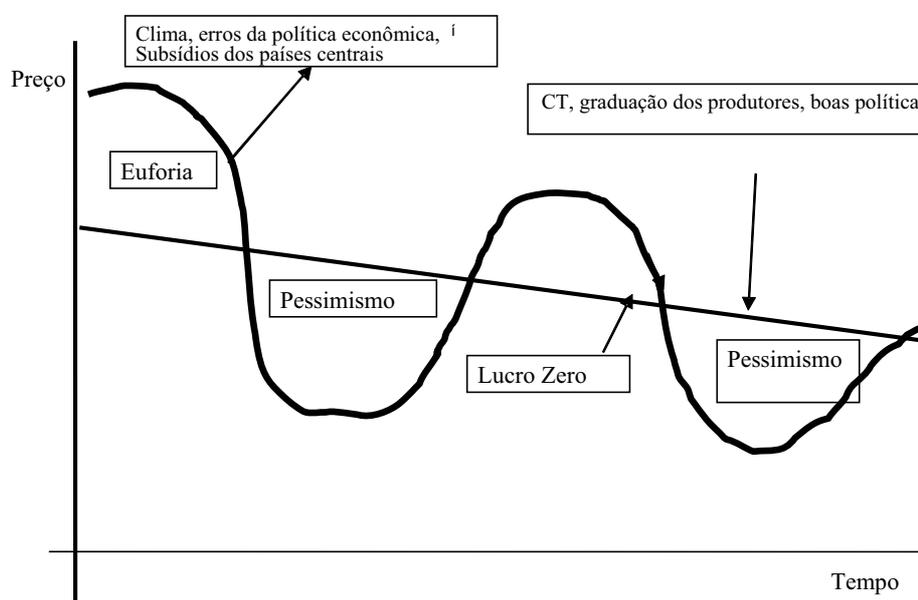
É difícil saber quanto dos investimentos e da pesquisa brasileira é influenciado por padrões internacionais para gerar tecnologias que fazem o Brasil competitivo. Importa saber como isso ocorre e, em contrapartida, quanto o Brasil influencia a pesquisa agrícola em nível mundial. É uma relação diádica. Somos influenciados na geração de conhecimentos e em aplicações complexas dos mesmos e influenciados em áreas aplicadas (como cerrados, cana-de-açúcar e agricultura tropical, em geral). Em dado momento, existe divisão mundial do trabalho em pesquisa agrícola. Obviamente, o Brasil não quer realizar somente a pesquisa aplicada, quer penetrar as áreas básicas porque aumenta a eficiência da pesquisa aplicada e permite contestar questões mais complexas. Além disso, é fundamental à descoberta de talentos e importante na integração da comunidade de pesquisadores brasileiros junto aos centros avançados de pesquisa. A pesquisa básica contribui para tornar o Brasil respeitado nos centros avançados, que facilita a mútua cooperação. Será o mercado mundial quem sinalizará a importância da pesquisa.

ALVES afirma que a redução ininterrupta dos preços agrícolas resulta de inversões em P&D e às novas gerações de agricultores com graduação universitária ou especialização técnica. Ambos os fenômenos marcarão a geração de produtores rurais no Brasil na próxima década, a partir de agora, o que reverte definitivamente o quadro submisso do passado e exigirá, no mínimo, igual competência técnica por parte dos atores públicos para avançar em discussões temáticas, que, por sua vez, substituirá o mérito ideológico e de afiliação partidária.

¹¹² Simpósio “Agricultura e Políticas Agrícolas num Mundo Globalizado”, no Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, Minneapolis (EUA), 2 e 3 de maio de 2007

Na próxima figura, ALVES demonstra que há uma linha de tendência de preços no tempo, de inclinação negativa, para ilustrar a queda dos preços dos produtos agrícolas. A concorrência internacional direciona, em nível de linha de tendência, para que o lucro seja zero. Ao longo do período, os preços alternam-se acompanhando ciclos de euforia e de pessimismo. No período de euforia, a produção cresce e os governos estimulam a agricultura. Noutra momento, a produção ultrapassa o crescimento da demanda e caem os preços, ficam abaixo da linha de tendência, quando o lucro é negativo. Inicia-se o ciclo de pessimismo.

FIGURA 10: O Longo e o Curto Prazo: Tendência e Flutuação



Fonte: ALVES, E. e SILVA E SOUZA, G., op. cit.

As flutuações de preços resultam do fato que os agricultores não terem como combinar entre si a produção, de erros de política econômica, de subsídios dos países desenvolvidos e de fenômenos climáticos (CRESTANA, S., ALVES, E., 2006). Para exportar, preferivelmente o exportador deve procurar ter sua linha de tendência abaixo da global, o que significa ser mais competitivo em matéria tributária, em educação, em poupança interna e baixos custos sociais. Logo, o mercado mundial é a chave para estimular P&D, atender aos padrões de qualidade e meio ambiente. Quando a economia é aberta, o mercado interno se integra ao mercado mundial, à pressão que de ambos vêm acaba por ajudar a pesquisa nacional integrar-se ao mercado doméstico também. E o ambiente de agricultura mundialmente integrada também envolve organizações de pesquisa e órgãos financiadores

internacionais, no mínimo, para motivar os pesquisadores a buscar respeitabilidade de nível mundial cumprindo o propósito do bem público.

Muitas lideranças e autoridades não entenderam as vantagens da participação ativa como exportadores no mercado mundial de produtos agrícolas e não houve quem demonstrasse a elas quão importante é exportar e quanto importante é a pesquisa agrícola na batalha do mercado mundial. Por vezes, alegando a fantasia de que “exportar é privar sua população de alimentos em favor dos países centrais”, eliminam investimentos em pesquisa, acusando ajustes fiscais, necessidade de gastos sociais, em função de seus interesses, de curto prazo, nos resultados das eleições e manutenção da estrutura de poder político. Tal posicionamento, todavia, anula ganhos de bem-estar duradouros.

Concluiu que é possível o dispêndio da Embrapa indexado ao PIB agrícola crescer com as exportações até um certo ponto, estabilizar e decrescer com o crescimento delas. Na função agricultura do orçamento, quem tem mais crescido é o dispêndio com a reforma agrária. Este crescimento favorecerá à Embrapa se as autoridades entenderem que o desempenho dos assentados carece dos resultados de pesquisa. Caso contrário, o orçamento da Embrapa competirá com o da reforma agrária. A adoção de um novo conhecimento pelos decisores segue um lento curso inicial para se acelerar na medida que os resultados de pesquisa são comunicados à sociedade e principais lideranças em nível nacional e mundial. O orçamento da Embrapa traduz esta compreensão.

Um dos entrevistados nesta pesquisa recomendou leituras do economista Antonio Barros de Castro, que associa estratégia e agroenergia. Em entrevista de 17/12/2003 afirma¹¹³:

Castro: O (Raul) Prebish dizia que um dos problemas maiores da América Latina após a Primeira Grande Guerra era a substituição da Inglaterra pelos EUA como centro do mundo econômico.

Enquanto a Inglaterra sugava o mundo em commodities, os EUA, além de potentes industrialmente, eram um grande exportador de commodities, inclusive agrícolas.. (...) Eu pensaria que o Centro-Oeste e todo o cerrado setentrional poderiam ser uma nova Argentina vis a vis a nova Inglaterra, que é a China (...) Por trás de um ovo e um grão de soja tem densidade de conhecimento comparável, talvez, ao aço.

Valor: Não há estratégia para o agribusiness?

Castro: Que eu saiba, não.”

¹¹³ “Valor Econômico”, de 17/12/2003,

Complementarmente, a visão sinocêntrica de CASTRO leva-o em busca de uma estratégia de futuro que considere a potencialidade brasileira no segmento da agroenergia, na esteira do “agronegócio”. Nesse sentido, declara em entrevista ao jornal “O Estado de S. Paulo”, veiculado pelo órgão da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, em 2007:

'Temos que ter imagens do futuro, temos que ter foco! (...). O maior desafio, para o economista, é a adaptação da economia brasileira a um mundo em mutação por causa do 'efeito China'. O etanol é um dos setores de destaque naquela estratégia, mas com uma abordagem muito mais ampla e profunda do que a habitual. Uma abordagem capaz de transformar o País num protagonista das soluções tecnológicas e empresariais do que chama de 'economia da biomassa', 'a quarta Revolução Industrial', diz.
 “Jornal da Ciência”, SBPC, Notícias, 26/03/2007.

Especializado em gestão pública, fez notar que, num cenário sinocêntrico, é necessário saber qual é o papel do Brasil nesse ambiente, que nos leva, em particular, a uma reflexão abrangente sobre a questão do biodiesel, abrindo uma janela de oportunidade, país de grande capacidade de recursos humanos, científicos e de mão de obra abundante.

Então, pergunta-se como fazer para sermos um país que, uma vez perdida a vantagem de aproximar-se da China, tentar recuperá-la – e pode ter uma perspectiva forte de participação em termos de mercado internacional? Sobre o assunto, a bem da verdade, cumpre assinalar que na Agenda do Presidente da República consta, nos dois mandatos, a troca de visitas entre os principais mandatários.¹¹⁴

Durante a III Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, promovida em Brasília entre 16 e 18/11/2005, segundo relata o Boletim “Inovação”, da UNICAMP,¹¹⁵ o neozelandês Alan MacDiarmid destacou a experiência brasileira do Pro-Álcool. Todavia, prognosticou:

“O Brasil perderá a vantagem tecnológica que tem na produção do etanol em, no máximo, três anos”.

Mais a frente, MacDiarmid provocou os presentes ao indagar::

¹¹⁴ Ver a propósito a agenda do Presidente da República no Anexo 1. No relacionamento bilateral com a China, existe o compromisso dos respectivos Vice-Presidentes da República para coordenarem reuniões da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Coordenação e Cooperação (COSBAN), de pauta aberta, de periodicidade semestral, alternando-se a cada vez a sede dos países, mecanismo político criado pelos dois governos durante a visita realizada do Presidente brasileiro ao país em 2004.

¹¹⁵ Prêmio Nobel de Química de 2000.

"O País pode realmente oferecer uma contribuição enorme para o combustível mundial, mas a questão é: será um líder ou vai apenas acompanhar os demais? O que pode fazer imediatamente para se manter nessa liderança?"

MacDiarmid citou um relatório do USDA onde se lê: "A capacidade de usar a gama completa de material celulósico, de grama a árvores e resíduos de papel, **possibilitam que a produção de etanol atenda a toda a demanda de gasolina dos EUA.**" (grifo nosso). Isso resulta da pesquisa dos materiais celulósicos (celulose, madeira, jornais, bagaço, restos da produção de cana) podem ser convertidos em "bioálcool". Como alternativa, recomendou que o Brasil desenvolva as "biorrefinarias", que podem produzir uma grande gama de químicos, juntamente com os biocombustíveis e a biomassa. EUA e outros países estão dominando a hidrólise enzimática, processo de quebra da celulose para produzir açúcares e enzimas que podem ser fermentadas para produzir etanol. Vaticinou: "O país que liderar isso terá um produto muito valioso".

Finalizamos esta parte com o físico Sílvio Crestana, diretor-presidente da Embrapa, cuja estratégia de internacionalização com unidades nos EUA, Europa, América Latina e África carrega inclusive exportações de máquinas e implementos agrícolas, adaptadas ao solo dos trópicos. A organização do modelo Embrapa no exterior é uma demanda de vários países em desenvolvimento, visto que o Brasil com o desenvolvimento da agricultura tropical levou trinta anos para oferecer uma segunda safra àquela safra anual que há cinco mil anos é do conhecimento da humanidade.

Ao concordar com o conceito de soberania em vigor nos EUA, calcado em na segurança territorial ("*não abrem mão disso*"), na segurança alimentar ("*se precisar subsidiar, faz*") e na segurança energética ("*poupar suas reservas*"), entende que uma instituição de ciência tem que ter um olhar privilegiado sobre o futuro. Por ocasião do anúncio da meta do planejamento estratégico para a Embrapa no período 2008/2011, sugeriu "*que pensassem em 2023!*", quando é esperado realizar-se o 50º aniversário da Embrapa.

Define o depoente uma agenda de Estado que reflita cenários correspondentes ao "timing" de sete a dez anos da ciência e ao de dez a trinta anos da empresa, equacionado com o "timing" político de quatro anos (que na prática se reduzem à metade), tendo em vista que o para os próximos quinze anos se espera uma outra matriz energética, possivelmente apoiada em próximos 15 anos indicam outra matriz, possivelmente com base na célula de hidrogênio (usada como combustível e meio de armazenamento de energia) e energia fotovoltaica não poluente. Segundo diz, "há panoramas fantásticos, para os quais é preciso desde agora formar

gente nas chamadas “tecnologias portadoras de futuro”, como a biotecnologia, a nanotecnologia, além da tecnologia de informação. Optar por não investir nessa linha é aceitar que seremos dependentes e pagadores de “royalties” no futuro. Ocorre que algo mais próximo de todos nós poderá acontecer se prevalecerem os efeitos das mudanças climáticas previstas pelo IPCC.

Quando no evento em Campinas, Crestana reconheceu que o Brasil está bem na produção agrônômica, mas na tecnologia industrial ainda é muito frágil. Dois anos depois o Brasil está com investimentos e já conta com capacidade de produção do álcool. Reconhece que há dificuldades para se atingir a produção e oferecer biomassa para a energia, que é um trabalho próprio da Embrapa e do CTC, pois são necessárias técnicas que precedem o plantio, como a seleção de espécie mais produtiva e estudos de adaptação. Por isso, na altura do evento em Campinas, Crestana temia que a liderança na pesquisa fosse assumida pelos países cêntricos, pois os EUA eficientes na transformação da biomassa em energia, haja vista a o desenvolvimento tecnológico das pesquisas para retirada da ricina, substância tóxica existente na torta de mamona, se excluída, pode-se aproveitar a torta para alimentação de animais na pecuária. Para fins deste trabalho, destacou que os EUA têm uma opinião pública e não querem a imagem de *vilão* do Protocolo de Kyoto¹¹⁶.

O Brasil está isolado na produção do álcool de cana, o interesse do Brasil é transformar o etanol em “commodity” (no sentido de qualificação de um padrão técnico de aceitação universal), para acessar os mercados externos, e reduzir a dependência de um único fornecedor. É inevitável a ameaça dos produtores brasileiros em se tornar fornecedores exclusivos de álcool e açúcar, produto que foi objeto de disputa na OMC, o que abriu um enorme mercado para o açúcar brasileiro. O receio, por exemplo, no Japão – um enorme mercado potencial - é a elevação dos preços do etanol porque vão produzir mais açúcar ou que exportem menos álcool porque precisam atender à crescente demanda brasileira por conta da produção dos veículos “*flex fuel*”. Daí, o esforço em transferir tecnologia e disseminação do conhecimento a outros países para plantar cana-de-açúcar. Segundo Crestana, não fosse a sobretaxa de meio dólar por galão nos EUA teríamos vantagem na exportação porque cada unidade de energia gasta na transformação da cana em álcool gera 8,3 unidades de energia, ao passo que com o milho o retorno é de 1 a 1,5.

¹¹⁶ Lembrou que o governo do estado da Califórnia vem adotando a mistura do álcool na gasolina por conta também da pressão dos eleitores. Minnesota, Wisconsin e Colorado também têm leis para a adição de álcool de milho ao combustível.

8.1 – Conflitos com a ciência

A emissão de certificados de qualidade em biossegurança pela CTN-Bio tem sido desde sua criação em 1995 arena de conflito entre ciência, indústria e ambientalistas.¹¹⁷ Sucederam-se plantações clandestinas com a semente contrabandeada em áreas produtivas no Centro-Sul do País, simultaneamente à suspensão do trânsito do produto pelo estado do Paraná, onde se situa o principal porto de exportação do produto no país, o que exclui para muitos cerca de 40% da produção nacional, encarecendo ainda mais a logística da agricultura. Inevitavelmente, o tema assumiu proporções partidárias, que aliás registramos nesta pesquisa. As reuniões da CTN chegaram a ser palco de manifestações públicas tanto de produtores favoráveis às espécies transgênicas quanto de ambientalistas frontalmente contrários.¹¹⁸ O estado do Rio Grande do Sul, pela vizinhança com a Argentina, foi a região do país onde começou o plantio de soja transgênica com sementes contrabandeadas. Estima-se que cerca de 50% das lavouras de soja cresçam com sementes “salvas”.¹¹⁹ No Centro-Oeste, estima-se que

¹¹⁷ A origem dessa polêmica foi o parecer favorável para plantio e comercialização, em 1998, da semente de soja transgênica produzida pela empresa de biotecnologia de origem norte-americana, Monsanto, a “roundup ready”, referida pela sigla RR, com a dispensa de relatório do impacto ambiental. Imediatamente, foi contestada, no âmbito da Justiça, por uma ação civil pública impetrada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), apoiado por organizações ambientalistas, que pediu, além do relatório, fossem normatizadas segurança alimentar, comercialização e rotulagem de transgênicos.

¹¹⁸ O movimento “Greenpeace”, em conjunto com a ONG “Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), coordenada pelo economista Jean Marc Van Der Weid, membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em sua página brasileira, resume a pauta de oposição aos transgênicos, que inclui “conseqüências desconhecidas, perda da biodiversidade, aumento do uso de agrotóxicos, ameaça à segurança alimentar e falta de estudos”. Para ilustrar o nível dessas diferenças, veja-se notícia do diário “Valor Econômico”, de 19/04/2007: “*Guerra de nervos volta a marcar reunião da CTNBio - A reunião plenária mensal da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), realizada ontem, transformou-se em uma guerra de nervos entre defensores e detratores dos produtos geneticamente modificados. Tudo sob o isolamento da sessão e o olhar vigilante da polícia. De um lado, ficaram representantes de ONGs, procuradores do Ministério Público Federal, parte dos membros da comissão e parlamentares do PT e do P-Sol, que insistiam na abertura da sessão ao público. De outro, a maioria dos membros da CTNBio e autoridades do Ministério da Ciência e Tecnologia exigia decidir a disputa sobre o acesso em uma votação. A liberação comercial do milho transgênico “Liberty Link”, da Bayer CropScience, sequer foi debatida da reunião. Foram aprovados apenas os pedidos de importação de vírus transgênicos para vacinas contra a dengue feitos pelo Instituto Butantan*”.

¹¹⁹ Outra matéria a respeito no Valor Econômico, de 8/08/2007: “*Indústrias querem barrar uso de ‘semente salva’ - Na primeira manifestação organizada para evitar uma nova concessão aos produtores que têm plantado soja transgênica ilegal no Rio Grande do Sul, empresas produtoras de sementes, cooperativas e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) lideraram, em audiência pública, os pedidos ao Congresso Nacional de alterações na Lei de Proteção de Cultivares, em vigor desde 1997. O principal alvo do movimento dos sementeiros é fechar as brechas legais que permitem a comercialização das sementes de uso próprio (as chamadas “sementes salvas”). Em sintonia com a bancada ruralista, o segmento quer mudar a lei para restringir a permissão somente a agricultores familiares. Movimentos de pequenos produtores gaúchos já ensaiam reivindicar a reedição de uma medida provisória para permitir o plantio de grãos como sementes próprias na atual safra. Sob forte pressão de sua base política, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva postergou a proibição com a edição de duas MPs, em 2003 e 2004, e de dois decretos, em 2005 e 2006. A situação do setor parece complicada. Em reunião na Câmara, a Embrapa informou que terá neste ano queda de 41% na receita obtida com o licenciamentos de cultivares. O chefe-geral da Embrapa Transferência de Tecnologia, José Roberto Peres, disse que a estatal reduzirá o licenciamento de 520 mil para apenas 340 mil toneladas em 2007.*

as lavouras de algodão com sementes “salvas” chegam a 40% do total. A polêmica da semente transgênica, em 15 anos a produtividade média das lavouras gaúchas cresceu 40% enquanto os demais Estados agrícolas esse índice chegou a 100%. Motivos que teriam levado à utilização do transgênico no solo brasileiro seria, em princípio, o preço do produto contrabandeado, inclusive o não pagamento de “royalties” à detentora da patente da semente “roundup-ready”, a Monsanto.

Foi possível entrevistar um membro da CTN Bio, especialista em engenharia genética vegetal e biologia molecular de plantas, 40 anos de idade, com mandato previsto até 2007. Confessou-me que seu trabalho na Universidade de S. Paulo é mais animador do que os conflitos desqualificados que relatou ter vivido por dois anos no desempenho de suas funções na CTN Bio. A entrevista foi realizada em Brasília, em 18/04/2007, semana em que se discutia arduamente a aprovação de relatório sobre “milho transgênico Bt”, cuja decisão vinha adiada de dezembro de 2006. A decisão final, antecipo, não foi alcançada naquela data. O que está em questão é porque esse conflito ocorre na área vegetal, e não na farmacêutica? Porque não há competitividade brasileira naquele segmento, nem ninguém se interessa por detergentes, sabão em pó, ou alimentos como queijos, iogurtes. Questiona ainda: “Por que na agricultura?”. Antecipa-se a responder: é o único setor onde somos efetivamente competitivos. O problema é exatamente na área onde somos competitivos.

Esclarece que os norte-americanos estão usando a soja nos alimentos tendo em vistas suas características, porque não é preciso hidrogenar, o que levará em breve ao desaparecimento da gordura trans. Prognostica que, em três anos, o óleo de soja substituirá o azeite de oliveira no combate ao colesterol. A polêmica situa-se na área onde o Brasil tem uma grande vantagem competitiva, como as plantas tolerantes à seca, que sobrevivem quinze dias sem água. Não estranha que não hajam manifestações contra vacina, insulina, hormônio, em qualquer cirurgia, drogas para evitar incompatibilidade, igualmente produzidas em laboratório por engenharia genética, pois está convencido de que atuam interesses da parte de nossos competidores contrários ao país para que desenvolva e consolide fortemente sua posição de liderança. “Esse delta que o Brasil está pagando é muito caro”. São empregos e recursos perdidos. Acrescente:

“O Estado tem um papel fundamental, embora sua capacidade de investimento seja limitadíssima. Hoje, mal dá para manter o seu funcionamento. Mas, pode atuar como

“Isso implicará numa queda semelhante na receita da empresa com royalties”, afirmou Peres. Em 2006, a Embrapa arrecadou R\$ 20 milhões em royalties”.

regulador, porque não tem recursos para funcionar como investidor, e criar um sistema baseado em regras e princípios bem claros, bem definidos, transparentes, discutidos, numa ação concertada, onde ele vai precisar da sociedade, do setor privado, do setor produtivo para ser alavancado, colocando as pessoas certas nas posições corretas. Teríamos um salto tremendo e não com dificuldades para escolher nomes para o segundo escalão, sem fazer acordos espúrios...”

Adverte que a situação fiscal brasileira é péssima e o Estado inadimplente, pois gasta mais do que arrecada. Na área de C&T, o estado de S. Paulo têm um diferencial extraordinário que é a FAPESP, que auxilia, desde 1998, inclusive pesquisas em políticas públicas. O orçamento da Fundação é composto por 1% da receita fiscal do estado (não há sobrecarga no consumidor), representando investimentos da ordem de R\$ 600 milhões anuais. Todas as constituições estaduais têm esse instrumento, mas **nenhum outro estado cumpre** (grifo nosso). O resultado disso é que mais de cinquenta por cento da produção científica indexada do Brasil está num estado, correspondendo à USP 25% da produção científica brasileira (Seguem-se UFRJ, a Unicamp e a UNESP). O orçamento da FAPESP tem gestão profissional e seus mandatos são independentes dos governos e não sofre interferências do Estado, segundo o depoente.

Em 1990, o interlocutor entendia que a engenharia genética de biologia molecular deveria abranger a área de pecuária, um setor estratégico para o Brasil. Participou da criação do Projeto Genoma Brasileiro¹²⁰, que o Brasil tem um resultado extraordinário e onde a ciência brasileira tem a maior visibilidade internacional. A capacitação de recursos humanos de qualidade deve ter metas em prazos fixos para atingir um determinado padrão, contudo,

¹²⁰ Sobre essa iniciativa em particular, convém reproduzirmos o comentário de Fernando Reinach, fundador e coordenador do Projeto Genoma Brasileiro, para quem “a forma como as nações vão apostar suas fichas na biotecnologia será capaz de definir sua posição na economia global” [...]. “É a chance de distribuir melhor a renda no mundo.[...] São três grandes áreas na genética que podem ser exploradas pela pesquisa científica e o Brasil pode se destacar em duas delas. Reinach as batiza de verde, branca e vermelha. Na área verde, o foco será a produção de plantas e animais transgênicos, basicamente para o mercado de alimentação. Nesse segmento, o país é forte participante e pode despontar pela possibilidade de aplicar a tecnologia em seu território para aumentar a produtividade agropecuária. “Essa área é que chamamos de geograficamente dependente. Ou seja, depende não só de capital humano, mas de clima, área para plantio e água.” Já a área branca também pode beneficiar países como o Brasil, uma vez que dependerá do desenvolvimento de plantas para a fabricação de insumos para cadeias industriais. Como exemplo, Reinach cita o desenvolvimento da cultura da cana, que pode gerar o etanol como insumo para a cadeia álcoolquímica. “Do etanol pode ser extraído o etileno e dele ser fabricado o polietileno, substituindo o petróleo na produção do plástico. Existem muitos projetos nessa área”, observa. A vermelha está relacionada ao desenvolvimento de produtos para os seres humanos, como remédios, vacinas e tratamentos com células-tronco. Essa tecnologia será produzida em países desenvolvidos, que possuem capital humano e dinheiro para pesquisas e poderão ser distribuídas em todo o mundo. Fonte: Valor Econômico, de 18/01/2008.

observa que as iniciativas que tiveram sucesso foram na indústria aeronáutica, na Petrobrás e no agronegócio.

Explica que em S. Paulo, na área de pesquisa, como em todo o mundo, quem investe é o setor público. Porém, nos EUA, quem banca principalmente também é o setor público. A “National Science Foundation” (NSF) e o Instituto Nacional de Saúde “*têm orçamentos estratosféricos*”. A pesquisa privada está nas empresas que passaram a contratar doutores e desenvolver pesquisas nas empresas¹²¹.

Na engenharia genética – com a transgenia - é impressionante o prejuízo que o Brasil está tendo em não liberar as tecnologias, “em criar esse assustador “imbróglío” jurídico”. Justifica que, no caso da soja, milho, algodão, o Brasil levou 40 anos para montar uma estrutura de comercialização de sementes, empresas com uma rede capilaridade em todo o país. Criou-se esses entraves que impedem o plantio da pesquisa nacional. Quem se está beneficiando são os vizinhos argentinos, “porque tudo está entrando como contrabando, sem nenhuma certificação”, recordando que o aspecto sanitário é barreira não-tarifária. “Que sementes se estão produzindo? Qual a qualidade? Nenhuma! Estão produzindo com semente contrabandeada”, assegura tendo em vista o desrespeito à lei. À primeira desobediência civil uma vez, o governo aceitou, liberou a soja, e, à segunda com o algodão, não tem como evitar. São ganhos que ninguém faz idéia o que o Brasil está perdendo. Contra o senso comum, que atribui à soja sua utilidade exclusiva para alimentação animal, pergunta: “Como é que se pode comer o quilo de carne de frango a preços baixos? Que país produz carne de frango ao nosso preço, se 5% do quilo do frango é soja e milho? Só o Brasil consegue fazer isso!”.

Infere que se o Brasil se estivesse plantando soja transgênica com o sistema legal de sementes, que lá é corrente e legal, já teria passado a liderança dos EUA e estaria ditando o preço. Comenta que, em reunião nos EUA sobre biotecnologia e bioenergia, afirmava-se que nenhum país no mundo, hoje e nos próximos 5 a 10 anos, poderá produzir combustível barato e atender a essa demanda mundial por alimentos. Com 50 milhões de toneladas de milho, os EUA terão de usá-la na totalidade para fazer etanol para os automóveis, a um preço mais alto. A Europa já sinalizou que 20% da sua produção de açúcar de beterraba vai substituir o petróleo. No Brasil, estão previstos US\$ 23 bilhões de investimentos nos próximos 6 a 7 anos,

¹²¹ “Entre os vinte maiores produtores de ciência do mundo, o Brasil está em 17º lugar, e, em número de patentes, está em torno do nonagésimo lugar”, diz o entrevistado. “Porque não temos empresas competitivas que fazem pesquisas, como tem a Coréia e outros países que são concorrentes do Brasil, não no agronegócio, mas em outras áreas como automóveis, eletrônico, etc.? O Estado seria mais importante nesse papel regulador, com uma estrutura ágil e cobrando resultados”, complementou.

existindo uma área de pastagem mal utilizada, que pode ser recuperada e empregada para produzir cana de açúcar. “Nenhum outro país tem essas condições”, confirma.

Particularmente, no caso da transgenia, é uma tecnologia que diminuiu o uso de pesticidas. Quinze anos atrás o mercado mundial somava US\$ 40 bilhões, mas atualmente está na faixa de US\$ 25 bilhões. “O que aconteceu? Porque parou de vender? Porque entrou a transgenia com qualidade e não precisa jogar pesticida”. Para uma das megaempresas fabricante de pesticidas o maior mercado mundial é o Brasil. “Essa empresa tem interesses que a gente produza grãos transgênicos”? Quem elas estão financiando? Explica que não são todos os ambientalistas, mas pergunta-se se muitos deles estão efetivamente “defendendo o ambiente”, deixando a hipótese que setores organizados contra a biotecnologia vegetal são sustentados por grandes grupos de outras áreas.

Quanto ao governo, entende que é completamente dúbio no tema, sem dispor de uma ação coordenada. Está certo que falta estratégia, liderança e definição de prioridades. “Nós queremos isso, nós não queremos isso”, acrescenta. Nas questões de conflito, recorda que “a agricultura é um negócio” e completa:

“Num país onde 75% da população é formada por analfabetos funcionais, o que eu vou fazer com uma pessoa para que produza para comer? Jogar essa pessoa numa agricultura do século XIX! Eu estou condenando uma pessoa a voltar 150 anos no passado para produzir para comer? É isso que se quer, num mundo onde o conhecimento é a moeda mais importante hoje? Será que é dando terra para um indivíduo que não sabe ler uma bula onde o negócio é uma atividade econômica que envolve mercado mundial, preços, insumos, comercialização, estratégia. Isso é um sistema logístico viável?”

Encerramos anotando sua citação de que a urbanização é um fenômeno mundial e o desafio de conter as pessoas no campo exige recursos e subsídios, como na Europa. Nos meios urbanos metropolitanos, as oportunidades são naturalmente maiores, que não interrompem o êxodo rural, pois onde há emprego senão nos serviços do centro urbano? Diz: “Pergunte ao sem-terra se ele quer que o filho dele fique lá. Ele quer que o filho estude e tenha outras oportunidades, pois sequer consegue ler uma bula”.

* * *

Conclui-se desta parte que a ciência habilita o país a realizar o Estado estratégico. O modelos paradigmáticos nacionais, acumulados pela experiência da Embrapa e da FAPESP, passível de ser replicado em outros estados da federação, refletem a existência de capital para

a pesquisa científica estratégica. Além disso, a iniciativa privada, com suas contribuições fiscais ou mesmo por atuação direta na pesquisa científica (caso do CTC), tem grande interesse. Como assinalou ALVES, será o mercado mundial a sinalizar o sucesso da empreitada.

CAPÍTULO 9 – Percepções dos atores no governo

“Eu não creio que haja instalado uma inteligência no Estado brasileiro sobre estratégia. Não penso que haja e é lamentável esse fato. Há núcleos e, por uma série de circunstâncias, pessoas que conseguiram aglutinar técnicos, que tiveram algum aval político para continuar a refletir estrategicamente, mas, isolados dos contextos político e econômico e dos movimentos sociais.”

Agrônomo, Especialista em Investimentos Estratégicos,
Brasília, 59 anos

Um secretário de estado expressou que seu conceito de estratégia é “ter uma clara visão de onde se está, do cenário onde se está”. Nessa linha de raciocínio, vê no setor a hegemonia da agricultura empresarial – 300.000 a 350.000 estabelecimentos – sobre quatro milhões de estabelecimentos de agricultores familiares. Um segundo entrevistado da mesma geração, um escalão abaixo, em outro ministério, deixou implícito o reconhecimento dessa divisão, embora seu problema seja o relacionamento interministerial e a reação aos grupos de pressão. Um terceiro depoente, igualmente próximo dos 40 anos como os antecessores, porém com outra trajetória profissional, que inclui a gestão de empresa agrícola, entende que o modelo vigente não abre espaço para o agricultor médio, invisível para as ações do governo tendo em vista o desvio de atenções para os grupos menos favorecidos, de baixa produtividade e eleitoralmente importantes.

Contudo, a maioria dos demais entrevistados – muito mais experientes no cargo e na vida - foi unânime em reconhecer que a separação da agricultura familiar é um contrasenso conceitual. Aliás, até mesmo a inclusão da palavra “pecuária” no título do MAPA foi considerada um pleonasmo. A maioria entende que a bipolarização é negativa para o setor. Observei, contudo, que caso não houvesse esse tratamento particular para o segmento batizado pelo governo de “agricultura familiar”, cujo entendimento já expressei anteriormente, os entrevistados teriam olhos voltados preponderantemente para as produções exportáveis. Depreendo, assim, que o modelo tal como está é a solução possível neste momento.

9.1 - Percepções dos discursos

Um depoente justifica a ausência de um posicionamento estratégico com os demais ministérios, pois o órgão que representa “tem atuação reativa e negativa a partir da própria restrição orçamentária”. Para atender a ponte entre a demanda setorial e o governo não há racionalidade de diálogo, o que reflete a ausência de representação organizada na maioria do país. A partir de pressões do Congresso e dos setores, o governo reage de forma homogênea para o Brasil e não especificamente para a região afetada. A autoridade do Estado, portanto, é dependente dos interlocutores.

Durante uma reunião sobre agricultura familiar com a CONTAG, MST, Movimento dos Pequenos Produtores e FETRAFE, notou que a pauta nacional foi discutida com lideranças do Rio Grande do Sul, mas que falam em nome do Brasil. A pauta nacional era de fato regional. Não estavam ali representantes do resto do país, nem se registravam pontos de interesse de outros estados. Embora se negociasse uma questão verificada naquele estado e relacionada ao PRONAF, o pleito das organizações foi apresentado em dimensão nacional. Verifica esse depoente, então, que não há processo crítico da demanda nos ministérios específicos. Acredita que isso inviabiliza pensar no futuro. Quanto às pressões sobre a área de seu ministério, se a demanda for encaminhada por um movimento organizado, “dependendo da força”, o pleito é agendado, sem que haja uma iniciativa espontânea de seu órgão para investigar hiatos. Reconhece uma falha institucional de gestão nos ministérios específicos, porque “filtram muito pouco as demandas setoriais”. Todas as pastas temáticas são representantes de seus principais setores junto ao governo, anulando a neutralidade da função governamental. Espera mais diálogo entre os ministérios para transformar pleitos em proposta técnica. Para que o governo possa entrar na perspectiva de considerações sobre o futuro, dispondo de resposta com informação concreta, necessita estudos hoje só realizados através de consultores independentes. O governo não consegue observar o mercado isoladamente e concorda que ações preventivas, especialmente, no caso do milho, produto que gera custos na cadeia de carnes e cujo monitoramento sobre uma queda efetiva de produção, poderiam evitar crises e inflação.

Um experiente depoente, concentrado na gestão estratégica, consegue identificar alguns órgãos governamentais com preocupação estratégica, porém estão restritos a ações de curto prazo. Trabalhou na Secretaria de Assuntos Estratégicos, no início da década de 1990 e seu órgão de origem, o IPEA, trabalha voltado para a questão estratégica. Os militares têm interesse no tema. Recentemente, inclusive, proferiu uma conferência sobre agricultura no EMFA intitulada “Para onde estamos indo”. Lamenta uma diferença comportamental entre

gerações de economistas. Os mais novos não têm interesse em programas e planos especiais ou regionais do governo, privilegiando a publicação de seus trabalhos em revistas científicas.

No ministério que serve, organiza a gestão estratégia há três anos. Seu ministro indagava o que se estimava para a nossa produção de alimentos, a produção mundial, os produtos básicos, nos próximos anos. Sobre o resultado de seu trabalho acadêmico, demonstrou alguma incerteza: “Vai se transformar em política pública? Eu não sei”. Sua informação é organizada de melhor possível, pois sabe que informações úteis materializam decisões a médio e longo prazo, enquanto sua única referência como avaliação são demandas externas. Complementa dizendo: “No Brasil não existe outro órgão que faça esse trabalho”. Em consulta a vários acadêmicos, este economista de 60 anos verificou:

“No Brasil, o trabalho de projeções é inédito. Por exemplo, existe o trabalho da OCDE/ FAO”, citado pela pesquisa, “da FAPRI (Universidades de Iowa e Missouri, nos EUA), do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA). Esses órgãos têm tradição. Não sei se vamos conseguir manter esse trabalho aqui. Agora, tem uma procura enorme: já procuraram a Embaixada dos EUA, Canadá, bancos privados, fábricas, chineses (...).”

Para outro entrevistado, ex-secretário de estado, atuando em área conexas, mas um escalão abaixo, a resposta é: existe estratégia nos limites em que é possível formular e executar com um mínimo de autosuficiência uma política formulada e direcionada para a agricultura. Significa dizer que a política agrícola nunca pode definir as condições de seu financiamento, pois deve estar coerente com a política macroeconômica. O crédito é e foi escasso. As condições de empréstimo eram e foram estabelecidas em comum negociação entre o Tesouro Nacional, o Planejamento e a Casa Civil. “Esse é o contexto de definição dos principais instrumentos de política agrícola praticada no Brasil nas últimas décadas”. Em outros países, a pasta da agricultura tem autonomia, voz e responsabilidade com relação à política para garantir a sanidade e a inocuidade dos alimentos, menos no Brasil. Esse ministério é responsável por controlar doenças no extraordinário patrimônio agrícola do País. Lembramos o caos formado na Europa em função de surtos de BSE¹²², que paralisaram as atividades dos produtores, de jardins zoológicos e de restaurantes para que o cidadão urbano pudesse perceber que produção agrícola relaciona-se com sua saúde em termos de nutrição e doenças, quando inocuidade e sanidade agropecuária ganharam mais importância. Falta ao

¹²² BSE é sigla de “bovine spongiform encephalopathy” ou encefalopatia espongiforme bovina, a “doença da vaca louca”.

Estado brasileiro compreender a importância de se alocar recursos para que as cadeias produtivas que geram alimentos, para equalizarmos-nos com os padrões exigentes dos consumidores do mundo. “Os próprios consumidores não entendem que é preciso uma prioridade orçamentária, fiscal, tributária – não só de concessão – mas de organização do fluxo”. Os agricultores não têm como se ressarcir, “um inferno de legislação que afeta a todos na área urbana, é mais difícil para os agricultores digerir”. A falta de recursos explica os riscos e surtos de enfermidades que a pecuária brasileira está vivendo. No Brasil a política agrícola hoje é identificada com a política de crédito. Finalizou este ponto dizendo-se encantado com as exportações brasileiras de aeronaves, onde só 40% do valor é nacional “temos que pagar 60%: turbinas, patentes, “know-how” em um avião”. Isso não acontece na agricultura.

O próximo interlocutor é o autor do depoimento em epígrafe, ex-secretário de estado, hoje em um escalão abaixo, cujo nome foi selecionado também pelo método reputacional. Ciente que houve um pensamento estratégico forte que se expressou no Estado Novo, mas que derivava de circunstâncias sócio-econômicas na época. O Brasil passou trinta anos com duas metas: estabilizar a moeda até 1994 (para depois nos darmos conta que isso não era suficiente) e promover o ajuste fiscal (o Estado era financiado com o imposto inflacionário). Portanto, queda de inflação, busca de outras fontes de financiamento. O Estado perde sua capacidade de intervenção como grande regulador macroeconômico e coordenador de investimentos privados porque não é mais capaz de alavancar capitais necessárias ao desenvolvimento. Até 1994, foram os choques sucessivos.

Sob a égide do real surge um processo superposto com o ajuste fiscal, mas a estabilização está resolvida aparentemente. Não vê um ambiente estratégico nesse processo, mais uma vez, por que todos os esforços estão deslocados para a consecução desses objetivos. Não há ambiente para se pensar em estratégias de políticas públicas. Não se pensa em estratégia, não se pensa em políticas públicas de fato e se avalia muito pouco o impacto das políticas públicas alocativas de recursos públicos centrada em torno do ajuste fiscal, mas é nesse ambiente que se está reformulando o planejamento. A instalação da Secretaria de Assuntos de Longo Prazo, é uma nova oportunidade¹²³. Exprime a esperança de retomar um grupo de reflexão estratégica conjunto do governo, que faz falta. No Plano Plurianual 2000/2003, com os Eixos, retomou-se alguma reflexão perdida depois do regime de exceção,

¹²³ Na ocasião da entrevista, a medida provisória que criou a Secretaria não havia sido votada pelo Senado. A votação ocorreu contrária à sua instalação. Por decreto presidencial, um novo órgão passou a se chamar Ministério extraordinário de ações estratégicas.

mas sempre com muita dificuldade. Segundo o depoente, o Professor Mangabeira Unger diz que “o país, parece caminhar para um projeto único e inexorável de ser um fordismo tardio, pegando o que sobrou dos setores maduros intensivos de mão de obra, que agora são demasiado caros para ficar nos países desenvolvidos, tendo que passá-los aos periféricos, no meio da periferia capitalista de tipo assistencial.”

Quanto ao papel do Estado, o primeiro depoente segue a escola neokeynesiana. “Os desiguais se tratam na medida da desigualdade – isso é um princípio constitucional”, volta a explicar porque separa a agricultura empresarial (a qual transita livremente na economia de mercado) e a agricultura familiar. Ainda é preciso usar o Estado para corrigir algumas assimetrias, de acesso a financiamento, por exemplo. Neste estrato inferior, dos agricultores mais empobrecidos, o risco da operação de crédito não pode se encerrar aí. “O meio é pobre. Cabe ao governo assumir o risco e incluir esses cidadãos de volta para o sistema financeiro”, justifica. O governo quer que ele seja um agente de desenvolvimento do país através da sua microeconomia. Acrescenta, também: “Cria-se o seguro para dar estabilidade, programas de mercados, revitaliza-se a Conab que estava para ser privatizada no conceito estratégico liberal (“o mercado vai regular a segurança alimentar do país”). Entende que o Estado deve atuar através de uma revitalização da Conab e mantendo público o capital do Banco do Brasil. Em suas visitas à América Latina, por exemplo, onde o sistema financeiro foi privatizado, como na Argentina, observou a dificuldade do governo em realizar 100 mil contratos/ano (quando no Brasil os contratos do PRONAF chegam a 900 mil/ano), prejudicado pela inexistência de uma rede pública nos moldes do Banco do Brasil.

Para o outro depoente da nova geração não existe a hipótese da ausência do Estado, pois verificou que “não há lugar no mundo onde a agricultura esteja bem, na qual o Estado não tenha o poder de intervenção”. A pergunta que coloca é: quais serão os instrumentos de intervenção que se aliam a instrumentos do mercado? Acha que a não intervenção pode representar mais custos do que a invisibilidade. “Os processos de dívida mostram isso”. Definir melhor a forma de intervenção na garantia de preço com compra por parte do governo pode ser uma alternativa. Falta, da parte do Estado, planejamento estratégico para efetivamente saber a safra do ano que vem, quanto se vai estimular a exportação para os próximos dois, três anos, se haverá excedente, pois isso importa para toda a cadeia produtiva¹²⁴.

¹²⁴ Eis um caso de flagrante desconhecimento dos trabalhos realizados pelo ministério temático, pelo IBGE e pela Conab. A propósito, mensalmente o IPEA realiza, em Brasília, uma reunião sobre a conjuntura agropecuária da qual participam vários ministérios.

Outro economista entrevistado, autor de vários livros sobre o setor, reconhece que o Estado, em vista dos gastos públicos, talvez tenha se retirado demais do seu papel na agricultura. Nossa economia é muito mais instável, pois decorre de fatores sem controle. Quando temos seca, há uma perda de renda muito grande, o governo é forçado a negociar dívidas. Afirmou que não temos políticas de médio prazo voltadas para reduzir a instabilidade de renda, por falta de planejamento e de visão estratégica. O papel do Estado como regulador *“até que é bom. A combinação de política agrícola está bem, no sentido que o abastecimento não tem tido problemas, produtos atingem diversas regiões, resistiu à abertura da economia. Além desse papel regulador razoável, precisaríamos contar com uma função de amparo, mais de amparo em outras áreas. Não temos uma política de seguro rural! Porque não temos?”*

Recém retornado ao Brasil, um entrevistado experiente diz que não devem mais ser repetidos os excessos cometidos pela alternativa do “Estado Leviatã”, todo-poderoso que organiza tudo. Outro exagero praticado e não deve ser repetido é aquele “que a mão invisível seja capaz de organizar e alocar investimentos de forma que se consiga chegar ao máximo de eficiência no uso dos fatores de produção”. Na maior parte das vezes os países são cínicos defendendo essa prática, mas usando os instrumentos do Estado interventor. Acredita que a grande questão deste início de século é: até onde deve ir a atividade de monitoramento e de indução?

Sobre a imagem da agricultura, um depoente referiu-se a uma conversa que teve com um governador do nordeste que, ao ver a novela na televisão, dizia: “eu não tenho esse agricultor empresarial “padrão global”, “rei do gado” do Centro-oeste. No meu estado é um monte de lascados”. Essa é impressão que o senso comum revela da agricultura brasileira, estigmatizando os extremos. Para o segundo depoente, nos últimos anos, prevaleceu a visão negativa causada pelo processo histórico da renegociação de dívidas.¹²⁵

Assim, a visão positiva da agricultura é restrita à área econômica do governo, naqueles funcionários que têm uma visão positiva da exportação, da balança comercial, pela geração de empregos e riquezas. **“Não fosse isso não teria concessões”**, num claro alerta para que continue o sucesso dos produtores no mercado internacional.

¹²⁵ A propósito, o entrevistado observou: “A cada dez anos há uma grande renegociação de dívidas para poucos que são os grandes beneficiados”. Em seguida, recordou uma grande anistia por volta da Constituinte de 1988. Depois, entre 1995 e 1998, através do Programa Especial de Saneamento dos Ativos (PESA), Securitização e RECOOP. Observa que, depois da estabilidade econômica, não houve processo de renegociação de dívidas. “A pressão agora está chegando”, referindo-se à Audiência Pública de 2007, citada no capítulo sobre Poder Legislativo. “Um absurdo dizer que a dívida é de R\$ 130 bilhões”, pois acredita o depoente que 70% se referem a operações desta safra de giro, “com o produto na mão”, realimenta o tema.

No congresso da SOBER¹²⁶ de 2007 falou-se do grande equívoco de dividir a economia em agricultura familiar e agricultura empresarial. Predominantemente, a agricultura familiar faz parte do agronegócio. Logo, a imagem da agricultura ficou muito distorcida para o terceiro depoente. *“O ministério da Agricultura e o ministério do Desenvolvimento Agrário passam imagens de que houve uma separação. Tudo é agricultura, que é uma área grande. A gente ainda chama de agropecuária, mas eles não fazem essa distinção. Eles sabem que há divisões internas, “mas tudo é agricultura na forma de crescimento, o modelo clássico de dois setores (um pequeno capitalista e um grande capitalista) de William Lewis”.*

Esclarece que a divisão fez com que a imagem da agricultura ficasse com aquela da imagem dos órgãos que atuam: ficou a associação do MAPA à oligarquia rural e do MDA ligada um grupo político ligado à Igreja. *“Muitos não conhecem o papel das instituições, citando um caso de um líder de um movimento social que criticou a Embrapa por não se dedicar à agricultura familiar”.*

Para o quarto entrevistado “a agricultura tem um papel maior do que a importância que é percebida”. A imagem da agricultura no Brasil é um dos obstáculos para que o agronegócio pudesse e possa evoluir de forma mais consistente e sustentável com mais competitividade. Recentemente, vivenciamos dentro do próprio governo uma estratégia que tinha a agricultura comercial como um setor que “não precisava de ajuda”. Poderia seguir sozinha, pois os setores menos favorecidos da pequena agricultura familiar é que precisavam - e na realidade precisam – do uso da política própria. Uma das causas da descapitalização vivenciada agora em 2006 e 2007, foi esse erro de estratégia de abordagem da agricultura brasileira. Outros países, como “na Argentina, se percebe que o tema agricultura é assunto de primeira página, nos editoriais da segunda página, enquanto no Brasil aparecem em pequenas notas no meio do jornal”. Só um dentre os maiores jornais de circulação nacional tem suplemento especial. “Os noticiários em geral são dirigidos para os ‘urbanitas’, as pessoas que vivem na cidade e tem um ranço cultural de séculos contra a atividade agrícola”.

O especialista em investimentos estratégicos acredita que, apesar de perder espaço em termos de PIB e de posição relativa no crescimento econômico, a imagem da agricultura teve grandes momentos nos anos 1970, quando se instituiu a Embrapa, período virtuoso do papel que deveria cumprir o setor agrícola, onde a reforma agrária foi projetada não para redistribuir a propriedade onde já estão instaladas, mas nas fronteiras. Sem entrar nos méritos dos fundamentos da política, a agricultura está no centro de “uma garantia de desenvolvimento”,

¹²⁶ SOBER é a sigla da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.

onde ela cumpre o papel, apesar de perder peso. É a alavanca da industrialização nos anos 1950 e forte como um projeto de constituição do empresariado rural, o qual nos anos 1970 reconfigura o empresariado agrícola pós-café, ancorado desta feita no binômio trigo-soja-álcool. A agricultura cumpre o seu papel empreendedor, ambivalente, eficaz ocupador do espaço e da fronteira econômica, num sistema que migra buscando ganhos de produtividade, extensiva e não vertical. O esgotamento das fronteiras agrícolas no mundo no final do século tem no Brasil a única possibilidade de uma expansão do “commodities”.

A agroenergia surge como uma nova fronteira, mas, diz o entrevistado, “o grave problema é que não sabemos o que fazer”. A lei que define a partir de 2008 a inclusão de 2% de biodiesel na produção de óleo diesel deflagrou um processo premonitório – *“a inteligência não é uma coisa unitária, é fragmentada no Estado”*. Comenta a propósito: *“O etanol já estava a caminho, mas surgiu claramente de um ambiente internacional. O biodiesel é um tema interno. As duas vertentes, o biodiesel e etanol, mais toda uma tentativa de não perder o espaço garantido dos biocombustíveis, por conta da hidrólise (que pode nos tirar essa vantagem competitiva que hoje existe) não acham no ambiente do governo uma capacidade de coordenação e visão estratégica suficiente para dizer ‘avante!’”*.

Quanto a possíveis conflitos no futuro, por experiência de campo na aproximação com algumas lideranças de movimentos organizados, dois entrevistados coincidiram em revelar que os movimentos estruturados não guardam mais ilusões sobre uma “gestão anárquica”, mas também não estão tão próximos de um ponto de equilíbrio como se poderia desejar, quanto poderia se desejar. Acontece que à medida que se abre o espaço para o futuro da agricultura familiar, os problemas são menores e se assemelham aos da agricultura empresarial, que, por sua vez, clama por igual tratamento no crédito. Os problemas de infraestrutura são os mesmos para os grandes, os organizados e os pequenos produtores. Muitos destes abandonaram as cooperativas no passado (e, viceversa, as cooperativas os abandonaram).

O diálogo com o MDA aproximou a discussão de políticas para as grandes cooperativas de leite, antes um grupo adversário. Os atuais altos funcionários do MDA, que os criticavam quando fora do governo, hoje nos vêem “parceiros” e “agricultores familiares”. Isso também está ocorrendo em outras culturas, como o vinho. A disputa parece, então, suspensa. Há aproximação de novos interlocutores sob nova perspectiva. Antes, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) não discutia com o MDA, que os tratava como “bancada ruralista”. No entanto, a OCB passou a dialogar intensamente com o MDA.

Em 2007, durante o lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar, o presidente

do Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná (OCEPAR) fez o seguinte discurso: “Precisamos ter os mesmos direitos dos agricultores familiares, garantia de preço e seguro”. O cenário está mais rico com o envolvimento de mais atores. Isso é devido ao fato de “haver mais dinheiro”, mas também porque “as crises atingiram todos ao mesmo tempo”.

Também a representação do setor tem conhecido novos atores, como o caso do setor sucro-alcooleiro ora representado pela Unica e não pela CNA. A Unica tem tido representação específica quando dos foros de debates sobre o tema agrícola, do qual participamos. Alguns entrevistados vêm na Unica a nova forma profissional de representação. Por reconhecer a realidade fundiária, a desocupação de mão-de-obra pela mecanização da produção e a necessária melhoria das condições de trabalho de colheita da cana, a Unica dialoga melhor com o governo do que a própria CNA, que portaria um perfil de representação menos aceito pelos novos atores do governo, que tiveram experiência profissional em movimentos sociais e ONGs. A própria Sociedade Rural Brasileira retomou seu papel de relevância dentre os atores que representam o mercado e, por ser “nova”, consegue construir áreas de convergência com o governo.

Na questão fundiária, sua visão pessoal é que enfrentaremos dificuldades com a cana de açúcar.¹²⁷ “*A monocultura quando expande pode provocar problemas fundiários e acho que o governo esta atrasado no zoneamento climático e socioeconômico*”. Descartou a iniciativa de alguns municípios, em GO e MT, que já delinearão limites para a produção da cana de açúcar, pois vê nisso o viés da “grande estrutura da agricultura empresarial”, do prefeito ou grupos econômicos locais, como distribuidores ou frigoríficos, que não estão propriamente preocupados com a questão social, do clima, do ambiente e da geração de emprego. Resume:

¹²⁷ A respeito, veja-se a seguinte matéria do diário “O Estado de S.Paulo”, de 27/01/2008: “Incrá quer proibir cana em assentamentos de SP: No Bela Vista, 11 famílias foram expulsas, mas 90% dos lotes têm cultivo. [...] Segundo o órgão, a função dos assentamentos da reforma agrária, prevista no Estatuto da Terra, é fortalecer a agricultura familiar e produzir alimentos. A cana, caracterizada como monocultura, não atenderia a esse objetivo e tornaria os agricultores dependentes dos usineiros. Se o Incra usasse o mesmo rigor com todos os assentados, o Bela Vista estaria praticamente vazio. A cana é largamente cultivada em 90% dos lotes.[...] Em Rosana, Pontal do Paranapanema, 170 assentados da Gleba XV mantêm parceria para plantio e fornecimento da cana à usina Alcídia, com aval do Instituto de Terras do Estado de S. Paulo (Itesp), que administra 168 assentamentos, com 10,1 mil famílias. [...] ‘Aqui foi a cana que salvou o assentamento’, diz o agricultor Germano Rodrigues, de 80 anos, ameaçado de despejo pelo Incra. ‘Plantei milho não deu certo, o feijão perdi, o arroz deu prejuízo’ Ele lembra que, quando acampou na região, há 22 anos, a área toda já era só de cana. ‘Foi com ela que começamos a ver alguma prosperidade. Que mal há nisso? Tínhamos que passar a vida toda num barraco?’[...] O Incra de S.Paulo informou, em nota, que dará continuidade ao Plano de Recuperação do Bela Vista do Chibarro. Os assentados que quiserem regularizar a situação devem comparecer ao Núcleo de Apoio de Araraquara, a partir de segunda-feira. “O objetivo é adequar a exploração dos lotes aos parâmetros da agricultura familiar, possibilitando o desenvolvimento socioeconômico das famílias por meio da diversificação da produção”, diz na nota.

“A questão da terra, em algumas regiões já foi resolvida”. Há microrregiões com problemas, mas não há muito mais o que fazer em termos de reforma agrária [...] Os conflitos ocorrem mais em função de questões trabalhistas do que por excesso de latifúndio[...] O modelo de reforma agrária está em questionamento”

Agrônomo com cargo de segundo escalão do executivo, Brasília, 40 anos.

Conflitos relacionados a movimentos sociais, localizados na metade sul do RS, no Nordeste e em parte do Centro-oeste perduram na agenda preponderantemente por interesses políticos. Fora isso, as propriedades ocupadas já foram compradas. A determinação original da reforma foi “romper determinados poderes políticos”, pois é cada vez menor o número de pessoas que permanece no meio rural, sem solução para as famílias no norte do país, onde começou o atrito entre o tema fundiário e o ambiental (conflito entre o INCRA e o Ibama na Amazônia). Isso deve levar a uma mudança no processo de concentração de assentamentos na região, pois há um custo ambiental. Assim, os conflitos continuam na agenda, porém são mais específicos e não um confronto entre “sem terras” e o latifúndio.

O terceiro depoente, economista renomado na área e funcionário público há trinta anos, critica aqueles movimentos que operam na ilegalidade. Conta a experiência familiar, cujos antepassados detinham propriedade numa área, então pouco valorizada, no interior de SP. Depois de cinquenta anos, grupos recém-chegados começaram a invadir as fazendas. *“É um pessoal que nem tem contato com a terra”*. Seu irmão, agricultor de porte médio, tinha uma fazenda de cento e poucos alqueires (cerca de 300 ha) perto de Cascavel, em Nova Aurora (PR), nas melhores terras em termos de produtividade de gado, soja e milho. A invasão encerrou sua atividade na primeira metade da década de 1990. Teme esse tema.

Com relação à política de C&T houve acertos e desacertos, na opinião do quarto entrevistado, para quem, na economia aberta, C&T é tão estratégica e definidora em termos de competitividade que têm de estar juntas à política agrícola, pois ambas devem ter a mesma importância. *“Não dá mais tempo para esperar e colher resultado. É cotidiano”*. Inovação tecnológica significa baixar custos estruturais de várias atividades, significa diminuir o uso de herbicidas e fungicidas. Com relação aos conflitos que surgem em C&T, qualquer processo de inovação traz conflitos, recorda o entrevistado. *“Alguns setores serão perdedores”*, o que não implica punir aqueles prejudicados, por falta de medidas compensatórias e de reconversão.

É inquestionável que C&T gera conflitos entre atividades que vão ser deslocadas. *“A atitude de negação com relação à biotecnologia e à engenharia genética tem algo de semelhante com o obscurantismo da Idade Média”*. Como vamos aplicá-las à agricultura, “se

aparecem hordas gritando palavras de ordem ou preconceitos, ou diagnósticos equivocados, ou por falta de informação – tudo isso somado nos levou a um atraso por décadas pela visão míope da informática”. A propósito assinala que o regime comunista da China adota os conhecimentos da engenharia genética para o benefício da atividade agrícola. Informa que 90% da área cultivada de algodão na China é plantada com sementes modificadas geneticamente. *“No Brasil, uma dificuldade enorme porque o capitalismo brasileiro não pode, mas na República Popular da China pode”*.

Nos EUA, que têm a tradição secular de defesa dos interesses dos consumidores, a legislação permite e dá espaço jurídico para que o consumidor sozinho ou em grupo possa se defender dos abusos do mercado. Permitem, desde 1994, que a sociedade norte-americana consuma produtos derivados de soja geneticamente modificada, sem que nenhum processo por contaminação ou qualquer malefício à saúde de cidadão americano tenha sido registrado por ter consumido OGMs¹²⁸.

Segundo o economista, *“o Brasil nada tem a perder no campo da genética ao nível da ciência pura. A decifração dos genomas da parreira, da cana, da laranja já nos permitirá estar no topo do mundo em termos de engenharia genética.”* Há um equívoco grave no Brasil que impede que a política agrícola possa contar com esses poderosos instrumentos para aumentar a eficiência do sistema produtivo e racionalizar o processo produtivo. Então, C&T no Brasil ainda está limitada aos setores aonde é permitida. É fundamental daqui para frente e não é só biotecnologia. Na área de equipamentos e insumos, a economia agrícola brasileira está desfrutando do que há de mais moderno no mundo. *“Abrir a economia traz malefícios, mas traz muito mais benefícios”*. Está permitindo ao agricultor brasileiro ter acesso aos conhecimentos da C&T aplicada, que os concorrentes têm.

Sobre conflitos futuros, o terceiro depoente, também economista que lida com gestão estratégica, diz que o aquecimento vai impactar a agricultura e exigir mais água, tornando-a mais onerosa. O custo de produção vai aumentar e exigir muita pesquisa. Teremos problemas de noites frias e algumas variedades necessitam um ciclo de frio próprio, que vai requerer muita pesquisa para nos prevenir de certos pontos. O período repetido de seca no Brasil obriga a uma maior coordenação entre a atividade de pesquisa e a agricultura, no sentido de se

¹²⁸ A propósito, o depoente ironiza: *“Nos EUA, a área já alcança 95% da área cultivada. Mas, o Brasil não pode! Nós que não temos essa tradição de defesa do consumidor, não podemos plantar soja geneticamente modificada porque temos que defender o consumidor brasileiro! Enquanto isso, os nossos concorrentes vão baixando os custos, enquanto isso o meio ambiente na China, na Austrália, nos EUA, agradecem porque estão usando muito menos herbicida, fungicida e tudo mais, porque a semente geneticamente modificada do algodão economiza esses venenos jogados no ambiente. Mas, no Brasil não pode! Nós não podemos praticar!”*.

ter variedades mais adequadas. Não sabe dizer se estamos à mesma velocidade para criar qualidades de grãos que se adequem a essas mudanças rapidamente no Brasil.

Outra questão é a Amazônia. As ações de planejamento e da Embrapa e planos agrícolas devem contemplar a Amazônia de forma diferenciada. O Plano de Safra Agrícola contempla quase nada da Amazônia. Será preciso incorporá-la não só na parte produtiva, mas também a questão ambiental. Os outros pontos da agricultura são muito favoráveis ao Brasil. A agenda incluiu a agroenergia, o caso do etanol e as fontes alternativas, com grande impacto na agricultura, conforme alerta o próprio USDA.¹²⁹ No Brasil, como os preços internos estão ligados aos internacionais, sem dúvida, tudo o que está acontecendo nos EUA reflete nos preços do milho do Brasil, ainda que sejamos pequenos no milho. “Isso se reflete nas rações.”

O quarto entrevistado, também economista, alinhou “coeteris paribus” suas cinco premissas: o PIB brasileiro continuará crescendo a taxas razoáveis de 3% a 4% a.a.; a segunda premissa: a demanda externa continuará semelhante à que ocorreu nos últimos 5 anos, quando o quadro de demanda internacional se reverteu a partir do crescimento da demanda por alimentos e da economia urbana da China, Índia e Sudeste asiático; a terceira premissa é a inovação tecnológica no Brasil, que seguirá sendo capaz de descobrir e colocar no mercado tecnologias competitivas e manter o padrão desse processo produtivo; a quarta premissa, as questões institucionais para a agricultura não devem complicar-se. Acredita que no meio rural brasileiro não teremos “caos sócio-políticos”. Vamos conseguir administrar a disponibilidade de famílias que querem terras para sobreviver com a disponibilidade de preços de terras acessíveis para continuar a expansão do processo produtivo com mais produtividade e mais áreas no centro e centro-norte do Brasil; e, a quinta premissa: a infraestrutura que serve a agricultura brasileira “não vai piorar mais do que está”.

Neste cenário, o Brasil continuará a médio prazo (talvez dez anos) como um dos principais fornecedores do mundo de soja em grão, como o principal fornecedor de açúcar, de café e carnes. Estes produtos, pelo menos, levarão o Brasil a continuar como o principal ou entre os principais fornecedores do mundo, que implica “um sistema produtivo em que as melhores terras, as melhores tecnologias, as melhores práticas gerenciais, o processo de geração de tecnologia em implantação será nesses setores”. “Ou seja, ele continuará”,

¹²⁹ Sobre riscos futuros, acrescenta: “No Canadá, o trigo é a base do biocombustível. Os preços alteraram-se e o nos próximos 4 ou 5 anos haverá muita mudança motivada pela agroenergia, etanol e etc. Na Europa, nos EUA e Brasil, todos terão lesão na agricultura. A posição de alimentos deve ter sérias conseqüências, que constam no relatório dos EUA “Ethanol Expansion in the USA – how will the agricultural sector adjust” (USDA, maio de 2007). Antecipa: “Haverá aumento de preços aqui no Brasil. Outros trabalhos mostram também, a médio prazo.

antecipou o entrevistado a resposta à pergunta da pesquisa sobre se o Brasil continuará líder no setor agroalimentar.

9.2 Percepções de conteúdo

*“O PPA 2004-2007 do Governo Federal tem como foco a solução dos principais problemas que afetam toda a sociedade brasileira que são a alta concentração da renda e da riqueza e a insuficiente criação de postos de trabalho em quantidade e qualidade (...)
A estratégia de desenvolvimento de longo prazo adotada pelo Governo consiste na criação de emprego e na desconcentração da renda por via de inclusão social e de vigoroso crescimento, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa e viabilizado pela expansão competitiva das atividades superadoras da vulnerabilidade externa.”*

(Plano Plurianual 2004/2007, Apresentação).

Neste capítulo relatam-se as opiniões de atores públicos e privados que atuam no circuito de cinco pastas do governo federal¹³⁰, mais representantes da produção e da academia. Preliminarmente, com vistas a ampliar a compreensão das percepções sobre o Estado estratégico, procurou-se desenvolver uma análise do conteúdo consolidado nos Planos Plurianuais. O plano atualmente em encerramento refere-se ao quadriênio 2004/2007 e foi publicado em outubro de 2003, amparado pela “Orientação Estratégica do Governo”, um conjunto de princípios de gestão pública do governo que rege a formulação e a seleção de programas do PPA, tendo por pressuposto a “Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo”, cujos objetivos estão destacados em epígrafe.

No PPA 2000/2003 encontramos a palavra “estratégia” relacionada exclusivamente à postura negociadora prévia para discussão das questões agrícolas internacionais com o objetivo de “buscar a superação das barreiras às exportações agroindustriais”. Já a versão de 2004 qualificava estratégia exclusivamente na atividade de planejamento. Em 2000, o governo brasileiro elencou no documento “Avança Brasil” um total de 54 “programas estratégicos” (entre eles assentamento de trabalhadores, consolidação de assentamentos, o

¹³⁰ Os cinco ministérios são MAPA, MDA, MCT, MF e MPOG.

PRONAF, apoio e desenvolvimento do setor agropecuário e ciência e tecnologia para o Agronegócio, que permanecem ainda hoje).

Porém, em termos de políticas públicas, chama-se a atenção para o PPA 2008/2011¹³¹, referido como um “mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado”, que “articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007”. Além disso, sua intenção é promover o desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade, uma “estratégia de desenvolvimento que opera com base na incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas”¹³². No texto é expresso o conceito de uma ação integrada.

O Plano Plurianual 2008/2011 não deixa dúvidas quanto à estratégia do Estado no crescimento econômico:

“A estratégia para o setor público no PPA 2008-2011 encontra-se consolidada no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e visa a compatibilizar três fatores fundamentais para a sustentabilidade desse ciclo de crescimento, consagrados pela responsabilidade fiscal: a ampliação do social em infraestrutura; a continuidade da redução gradual da relação dívida do setor público sobre o PIB; desoneração seletiva da atividade produtiva e dos investimentos.”

O PPA sublinha a importância da agricultura familiar, responsável por 11% do PIB nacional e um terço do agronegócio brasileiro. Prevê o assentamento de 100 mil famílias por ano (381.410 famílias foram assentadas entre 2003 e 2006). Consta também que “um desafio fundamental para a inclusão social no campo se refere à produção de biocombustível”, o PNPB, lançado em 1994. Na esteira da “inclusão social no campo”, anotamos:

“A médio e longo prazo espera-se que os territórios rurais se encontrem cada vez menos dependentes da demanda por “ commodities ” agrícolas e atividades monocultoras, ampliando suas alternativas de produção e incorporando as atividades industriais e de serviços ao meio rural”

¹³¹ Mensagem Presidencial nº 650, dirigida, em 31/08/2007 ao Congresso Nacional

¹³² Destaca especialmente iniciativas para a área rural de forma a “promover a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (...) no âmbito dos Territórios da Cidadania, formados até agosto de 2007, por um conjunto de 118 territórios rurais de identidade”.

Além de essa mensagem exprimir uma aspiração ambiciosa, mesmo a longo prazo, senão ingênua, não considera o princípio econômico de “trade-off” entre equidade e eficiência.¹³³ Em termos eleitorais, inclusive, contraria o desejo válido de geração de renda da parte dos próprios produtores rurais. À luz das ciências econômicas, é teoricamente controversa a expectativa demonstrada de que serão encontradas soluções que não sejam as de mercado para geração de renda, a menos que se oculte a intenção de substituir o setor agrícola por serviços. Também, a interpretação atual para a expressão “commodity” reflete uniformidade e universalidade, mais do que “produto básico em estado bruto”. O que caracteriza a “commodity” em termos de preço é que a margem operacional líquida na comercialização é mínima. Convém lembrar que um “microprocessador” em nossos dias é uma “commodity”, assim como é a água ou a soja. Da mesma forma que os grãos, esses circuitos integrados resultam de grandes investimentos. A elaboração de uma semente, seu plantio, produção, comercialização, negociação em bolsa internacional de mercadoria e futuros para um processamento industrial final requer muita inversão e conhecimento especializado. Além disso, a colocação desse “produto básico” em mercados competitivos exige estratégia. Como toda “commodity”, são poucas as distribuidoras no mundo, assim como para petróleo e os minérios.

Quanto à monocultura, trata-se de questão polêmica em várias áreas, pois decorre da racionalidade do homem econômico. Há que ter em conta, entretanto, que sua prática não está em extinção. Ao contrário, está em curso na produção de oleaginosas, forrageiras e cereais na Argentina, Canadá, China, EUA, França, Índia, Polônia, Rússia e Ucrânia e tantos outros países capazes de dispor de extensões de terras pouco acidentadas, como as que temos no Centro-Sul. Acaso canaviais divergem muito de milharais, arrozais, feijoads, laranjais, cafezais, vinhedos, etc.? Todos são monoculturas, até hoje sem alternativa de produção em escala para o “mercado de consumo de massa”, preconizado pelo próprio PPA na epígrafe, ao qual se pretende incluir mais indivíduos. Ademais, o conceito espelha a bipolarização do modelo brasileiro, que forçosamente deve optar entre a agricultura familiar e o agronegócio, e

¹³³ Segundo VEIGA (2000), uma das teses mais aceitas pelos intelectuais brasileiros é de que existe um profundo dilema entre as dimensões econômicas da estrutura fundiária; ou seja, de que um mesmo padrão de distribuição de terra não pode atender aos objetivos de eficiência e equidade. Por isso, tendem a aconselhar a necessidade de uma estratégia seqüencial, que, em primeiro lugar, maximize o produto da terra e, em segundo lugar, distribua como desejado seu produto. Isso ocorre pela redução de preços ou por maior eficiência, ou ainda, por mecanismos de redistribuição de renda não fiscais.

arcaíza o setor, dispensando pelo caminho uma tipologia de agricultura onde produtores desamparados ficam à mercê da força do mercado.¹³⁴

Por outro lado, na mensagem há uma tímida alusão ao “agronegócio brasileiro”, cujas “commodities” respondem por cerca de 28% do PIB, 36% das exportações (US\$ 49,422 bilhões em 2006) e 37% dos empregos, que “conta com reconhecimento internacional de sua eficiência e competitividade”. Ali reconhece que o agronegócio exige investimentos contínuos em avanços científicos e tecnológicos, com respectiva “transferência para o mercado e a sociedade, de modo que ocorra a inovação”. Reconhece também que o setor público investe muito pouco em pesquisa e desenvolvimento (P&D), apenas 0,6% do PIB, e convoca o privado (participação ainda menor, de 0,4%) para atuar no Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (SNCTI)¹³⁵. No geral, o comentário da imprensa é que o PPA 2008/2011 apresenta maior rigor na seleção dos programas, contemplando aqueles cuja execução financeira possa atingir 60% de realização em quatro anos, quando nos PPAs anteriores eram incluídos programas com margem de 10% com execução mais prolongada.

Ao compararmos os textos relativos ao MAPA nos PPAs anteriores, observa-se a atenção dada ao público destinatário desse conjunto de políticas públicas. A julgar pelo uso do adjetivo “social”, o PPA 2004/2007 buscou ampliar o seu escopo, onde os objetivos do documento preocupam-se com o meio, com 50 citações da expressão.¹³⁶ Já o PPA 2000/2003

¹³⁴ A propósito, veja-se quão ampla é a polêmica a respeito na matéria no diário “O Estado de S.Paulo” de 27/01/2008: “Ministério financia mamona e eucalipto: MST vê contradição entre combater a cana e aprovar outra monocultura. O MDA, ao qual o Incra é vinculado, criou linhas de financiamento para projetos agroflorestais de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O crédito, com juros de 2% ao ano e prazo de carência de 8 anos, está disponível também para o plantio de eucalipto – árvore combatida pelo MST por ser um símbolo da monocultura. Com o Pronaf Eco, a novalinha de crédito anunciada pelo ministério para a safra 2007/2008, podem ser financiadas atividades florestais usadas para a produção madeireira e não madeireira. Os assentados já dispunham do Pronaf Floresta, destinado à criação de projetos de sistemas agroflorestais e exploração extrativista ecologicamente sustentável – que também era usado par ao plantio do eucalipto. O MST, que apóia o Incra no combate à cana nos assentamentos, considera uma contradição o financiamento do eucalipto [...] A prioridade da reforma agrária deve ser a produção de alimentos, argumenta [um dirigente estadual do MST] O MDA financia também o plantio de mamona no Pontal do Paranapanema para a produção de biodiesel. O projeto, do líder sem-terra dissidente José Rainha Junior, também é criticado pelo MST por induzir à monocultura e ocupar áreas de produção de alimentos.”

¹³⁵ O “Programa P&D para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio” terá projetos em áreas prioritárias como “agroenergia, controle de pragas, melhoramento genético de animais e plantas e novos cultivares adaptados às diversas regiões do País, que serão transmitidos por meio do “Programa P&D Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social”, ambos administrados pelo MAPA.

¹³⁶ Estão associadas majoritariamente à palavra “exclusão”, mas também ricamente distribuída à outras situações como “concentração”, “dimensão”, “área”, “justiça”, “quadro”, “progresso”, “bem estar”, “rentabilidade”, “crise”, “importância”, “sustentabilidade”, “estabilidade”, “sociedade organizada”, “participação”, “capital”, “inserção”, “papel”,

apresentou um texto sucinto e significativamente menor (9.545 palavras contadas neste, contra 16.273 no PPA atual). Verificava-se ali a ocorrência de apenas cinco adjetivos “social”, associadas a “integração” e “transformação”, palavras essas, cujo sentido é apanágio dos governos de vanguarda, mas que não aparecem no Plano de 2004. Desta feita, no PPA de 2008, a ênfase é desenvolvimento.

Em meio ao PPA 2004/2007, encontram-se, não só explicitamente colocada a estratégia para o setor, mas também as indicações sobre a nova imagem da agricultura, interesse da pesquisa levantado junto aos atores. No capítulo inicial relativo à missão do MAPA, que é “formular e implementar políticas para o desenvolvimento do agronegócio”, considera aspectos de mercado, tecnologia, organizacional e ambiental, numa compreensão ampla e contextual. Numa nova abordagem, “a agricultura deixou de ser considerada um setor estanque da economia” para ser vista “sob a ótica do agronegócio”, complexo processo de cadeia produtiva, que liga a fazenda à mesa.

O PPA 2004/2007 do Governo Federal conta com “três megaobjetivos sob cinco dimensões”. À luz das desigualdades social e regional e da expansão dos direitos democráticos e civis, o PPA tem por objetivo primeiro a questão da segurança alimentar, mas, específica, do ponto de vista do combate à fome. Anuncia oficialmente que “para alcançar esses megaobjetivos e reverter o atual quadro de desigualdades é necessário enfrentar e superar 30 desafios, o que será feito por meio de 374 programas (*de todo o Governo Federal*) que se desdobram em 4.300 ações”.

No MAPA, desde 2004, tomaram a forma de 27 “programas finalísticos” (com bens e serviços para a sociedade), dois programas de apoio administrativo interno e dois programas de gestão de políticas públicas com ações gerenciais. O PPA 2000/2003 apresentava 28 programas diretamente geridos pelo Ministério e outros 15 onde participava (inclusive o PRONAF, Projeto Genoma Brasileiro, Floresta, Parques do Brasil, Águas do Brasil). Dentre os novos programas introduzidos pelo segundo Plano, foram contemplados o cooperativismo/associativismo, a minimização de riscos do agronegócio e a segurança fitozoosanitária no trânsito de produtos. No anterior constavam programas específicos para a agricultura de precisão, o desenvolvimento do Cerrado (Prodecer), a erradicação da febre aftosa (ora incorporado no programa da bovinocultura), a citricultura (provavelmente incorporado pelo programa de fruticultura), algodão e fibras (ora incorporado no programa para cereais e fibras). O programa que recolhe maior volume de recursos é o “Abastecimento

“desenvolvimento”, “base”, “ponto de vista”, “representatividade”, “implicações de caráter”, “controle”, “aproveitamento”, “estrutura”, “proteção”, “seguro” e “apartação”.

Agroalimentar”, administrado pela Conab. A Embrapa administra os Programas destacados na mensagem presidencial relacionados a P&D para agropecuária e agroindústria para inclusão social e competitividade do agronegócio. O MAPA tem participado de sete programas coordenados por outros ministérios (metade do quadriênio anterior), sem atuar em nenhuma das vezes com o MDA.

Quis a pesquisa conhecer a realidade orçamentária destinada à atividade agrícola, da agricultura familiar e da ciência e tecnologia¹³⁷. Objetivamente, a pesquisa verificou a ocorrência de 337 programas do Orçamento da União em 2007, que totalizaram uma dotação autorizada da ordem de R\$ 1.549.724.164.321,00 (hum trilhão quinhentos e quarenta e nove bilhões setecentos e vinte e quatro milhões cento e sessenta e quatro mil trezentos e vinte e um reais), 60% efetivamente desembolsados “pagos sobre o valor autorizado” até novembro de 2007. Desse montante, metade destina-se à amortização e refinanciamento da dívida interna (38,3%) e externa (13,2%). No conjunto, as dívidas consomem 58,7% do total do orçamento se acrescentados o serviço (juros, deságios, descontos, etc.) dos dois tipos de dívidas, cujas parcelas são quase iguais (2,5% cada um) mais outros encargos especiais (3,6%). O outro grande canal de escoamento de recursos é a previdência social básica (responsável por 11,5%) mais a previdência de pensionistas e inativos da União (2,4%). Somente depois restam líquidos R\$ 424,6 bilhões para serem distribuídos para outros fins, dos quais encabeçam as transferências constitucionais formadas por repasses às unidades administrativas de receitas arrecadadas pela União (7,1%).

A distribuição do orçamento por título do órgão de execução (excluída as empresas estatais, caso da Conab e Embrapa), atribuiu em 2007 ao MAPA a soma de R\$ 6,53 bilhões, um aumento de 7,7% sobre a dotação do ano anterior, pequeno aumento diante os 15,2% sobre 2005, e 35,2% sobre 2004, exercício em que totalizou R\$ 3,89 bilhões. No quadriênio, acumulou um volume absoluto de recursos no total de R\$ 21,74 bilhões.

A evolução do orçamento do MDA foi distinta no período entre 2004 e 2007. Começou com um orçamento de R\$ 1,22 bilhão, passando em 2005 para R\$ 1,47 bilhão. Chegamos a 2007 com uma dotação autorizada para o MDA da ordem de R\$ 3,21 bilhões, uma correção a menor de 7,4%. Um volume absoluto de R\$ 9,64 bilhões no período 2004/2007.

Quanto ao MCT, cujo porte de dotação assemelha-se ao MAPA em 2007, teve uma evolução em seu orçamento muito particular. Em 2004, chegou a R\$ 2,64 bilhões, para

¹³⁷ Fonte: “Contas Abertas” e no “Portal da Transparência” em base a dados da Controladoria Geral da União (CGU).

crescer 6,8% e atingir R\$ 2,82 bilhões em 2005. Em 2006, recebeu R\$ 5,17 bilhões, menos 2,5% do que em 2007, quando teve autorizada a dotação de R\$ 5,36 bilhões. Um volume absoluto de recursos da ordem de R\$15,99 bilhões.

Existe um total de 213 itens sob o título “ação governamental: agricultura”, que foram alvo de gastos, aplicações diretas do Orçamento¹³⁸, que totalizaram R\$ 2,2 bilhões. Esse montante representa uma participação desprezível de cerca de 0,31% do total. Não fosse o café¹³⁹, a principal rubrica de despesas do MAPA para 2007, a agricultura teria uma participação quase invisível no Orçamento. Em seguida, o financiamento de estoques públicos representou 19,5% do total de gastos (pouco mais de um terço do financiamento do café), com recursos da ordem de R\$ 431,5 milhões. As demais participações são de gestão.

Logo, no ano de 2007, restaram apenas 14,5% das verbas do MAPA – saldo de cerca de R\$ 320 milhões – para repartir entre 206 ações, sendo a primeira beneficiária a “P&D da biologia avançada para agronegócios”, com uma verba de R\$ 34,4 milhões. A seguir vem a ação de erradicação da febre aftosa com R\$ 21,8 milhões; depois, a P&D da competitividade da cadeia produtiva de produtos vegetais, com R\$ 20,2 milhões, mais as ações emergenciais para combate à influenza aviária, com R\$ 12,8 milhões, a P&D para a competitividade da agroenergia, com R\$ 12,2 milhões e a subvenção ao prêmio do seguro rural, com um montante de R\$ 12,1 milhões. Os programas relacionados à pecuária não superam R\$ 3,3 milhões.

Fora da ação do MAPA, também foram identificados outros 112 itens sob o título “ação governamental: agricultura”, amparadas pelas transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, totalizando R\$ 268 milhões em 2007, recursos que significam tão-somente 0,56% dos R\$ 48,21 bilhões repassados. A lista é encabeçada pelos programas de mecanização agrícola, aos quais se destinou R\$ 79,9 milhões. Acompanham os valores concentrados em: transferência de gestão da irrigação de dez mil hectares no baixo Jaguaribe (CE), com R\$ 53,75 milhões; a implantação da irrigação de vinte mil hectares do Tocantins nos municípios de Dianópolis e Porto Alegre (TO) com R\$ 27,4 milhões; também, a

¹³⁸ Esse valor representa 0,3% do total das aplicações diretas do Orçamento de R\$ 707,8 bilhões em 2007, sem contar as estatais.

¹³⁹ No café, a ação de financiamento para custeio, investimento, colheita e pré-comercialização somou R\$ 1,26 bilhão (mais a equalização de R\$ 56,6 mil), consumindo 57,2% do total das despesas para o MAPA. Esse item tradicional da pauta de exportações brasileiras ainda conta com um programa de “pesquisa e desenvolvimento da cafeicultura”, com recursos adicionais da ordem de R\$ 77,4 milhões, o financiamento dos estoques reguladores no valor de R\$ 4,6 milhões, contando até com um programa de capacitação de técnicos e produtores do café no valor de R\$ 4 mil (enquanto a cacauicultura consome R\$ 5,96 milhões em quatro programas).

implantação da irrigação do Projeto Sampaio (TO) com R\$ 12,5 milhões. A partir daí, os valores ficam abaixo da faixa da dezena de milhões de reais, entre os quais se assinalam a implementação da irrigação de Luiz Alves do Araguaia (GO), o projeto de biologia avançada para aplicações no agronegócio (local não especificado) com R\$ 8,6 milhões, a irrigação de Flores de Goiás (GO) com R\$ 7 milhões, implantação de terminal pesqueiro (local não especificado) de R\$ 6,6 milhões e erradicação da febre aftosa com R\$ 6,3 milhões.

Conclui-se nesta parte que estão evidenciadas no plano plurianual as diretrizes conceituais de uma linha central de governo que hão de orientar os quatro anos de mandato do Executivo. Ali estão definidos para cada área de atuação governamental, os interesses mais imediatos da administração. Ao compararmos dois planos plurianuais, grosso modo não há alterações de forma – pois segue sendo um orçamento incremental –, enquanto seu conteúdo sofreu modificações superficiais. O que ocorreu de fato foi a correção de tendências, no sentido de beneficiar os compromissos do atual governo. Entretanto, os números não permitem transparecer o resultado de uma análise dos programas relativos à agricultura. Faltaria conhecer a avaliação de resultados operacionais de cada instrumento, não prevista pela presente pesquisa. Porém, em termos de percepções, o PPA simboliza inegavelmente a primeira etapa consciente da importância da estratégia.

Daí a construir um modelo estratégico para o Estado, possivelmente outros instrumentos preciosos seriam fundamentais para discutirmos. Contudo, já se percebe que quanto à agricultura a sua importância é restrita à segurança alimentar e programas de assistência social de combate à fome e à pobreza. Evidencia essa opção a verificação de que o orçamento do MDA, ainda que cada vez mais expressivo (comparativamente ao MAPA), foi alvo de dotações erráticas no período, cujo motivo não transparece ao leitor. Ao mesmo tempo, o orçamento do MAPA pareceu evoluir em volume, de forma linear. A comparação do orçamento da agricultura com outros órgãos de domínio econômico, como o MDIC, poderia complementarmente ajudar a precisar a importância do setor para o governo.

Contudo, evidencia-se pela participação final da agricultura – abaixo de 1% do total do orçamento para 2007 - que o setor não é minimamente prioritário, ao menos em termos de recursos. O crescimento em volume observado é devido muito provavelmente ao aumento das receitas públicas, derivado do crescimento da economia brasileira. Além disso, nota-se um crescimento lateral da dotação para a agricultura, na manutenção dos mesmos programas orçamentários, sem que se perceba uma avaliação crítica e qualitativa dos resultados dos programas em curso, numa simples evolução incremental. A título de ilustração, acrescento

um cálculo o montante de uma série de 50 ações e programas que compuseram o orçamento em 2007 (Anexo 2), relacionados à estratégia, agropecuária, logística e ciência e tecnologia, passando pelas respectivas gestões de planejamento e dos ministérios para a agricultura e desenvolvimento agrário, cruzando diversas pastas. A soma final desse conjunto aleatório alcançou uma “dotação autorizada” de R\$ 27,6 bilhões¹⁴⁰, dez vezes maior do que a dotação original do MAPA, pois aqui se incluiu R\$ 7,4 bilhões destinados pela Conab ao abastecimento agroalimentar e, ainda, cerca de R\$ 2,2 bilhões do PRONAF. Essa é a verdadeira conta da agricultura, que resultou dessa tabela exploratória.

¹⁴⁰ Até novembro de 2007, um total de R\$ 7,64 bilhões foram efetivamente pagos no período, menos de um terço do total das 50 ações listadas. A título de comparação, no conjunto, o orçamento total do USDA para 2008 supera US\$ 139 bilhões, entre gastos obrigatórios e arbitrários, empréstimos diretos e garantidos. Hoje é a saúde, mas a agricultura já foi o segundo orçamento civil nos EUA. O programa “Agriculture and food defense initiative” contou com US\$ 375 milhões, metade dele para detecção de pestes e doenças animais. Exclusivamente para o título “pesquisa e desenvolvimento na agricultura” foi destinado em 2006 um orçamento de US\$ 1,57 bilhão nos EUA, enquanto “recursos naturais e meio ambiente” teve recursos da ordem de US\$ 1,99 bilhão. Seu fim é “garantir a continuação de uma forte economia agrícola, proteger a oferta alimentar do país, desenvolver florestas sustentáveis, promover programas de assistência à nutrição e encorajar o desenvolvimento da ‘América rural’”.

CONCLUSÕES

Com a presente investigação, propus-me a explorar junto aos atores pesquisados a existência de compromissos para avanços na agricultura brasileira e evitar o risco de perder-se essa conquista. Assim, busquei retratar os valores e as preferências circunstanciadas daqueles atores no que tange à interação do Estado, do mercado, da sociedade e da ciência com a agricultura. Na pequena amostra aqui disponibilizada, cujo limite foi definido para reunir indivíduos que têm na agropecuária a sua principal atividade econômica e fonte de renda, os produtores rurais brasileiros sinalizaram que responsabilidade, laboriosidade e perseverança são as qualidades que mais prezam nos seus semelhantes, sem, contudo, condenar o egoísmo e a desobediência à autoridade. Atestou-se entre eles um marcante acento individualista e também um espírito de proteção da família.

Em contrapartida, verificou-se um baixo nível de compromisso e adesão coletivos, a julgar pelos percentuais de associativismo no meio profissional e outros interesses de seu grupo social. Foi possível avistar que se configura entre esses indivíduos um processo em curso de transição de valores tradicionais para outros contemporâneos, pleiteando um futuro com menor desigualdade sócio-econômica, acesso à educação, com crescimento econômico, em detrimento da participação política e outros valores pós-materiais. Embora uma faixa etária mais jovem – indivíduos até 40 anos - tenha demonstrado maior interesse na política, essa parcela populacional mostrou-se incrédula e dissociada das instituições formais, dos poderes executivo e legislativo. Quanto às preferências de associação entre os produtores rurais, a Igreja (culto não revelado) configura-se como a instituição de maior confiança entre as pessoas consultadas. Por sua vez, os partidos políticos tiveram a maior rejeição entre todas as opções oferecidas. Com relação às ações do governo para sua atividade econômica, os resultados mostram que 51,2% das pessoas não acreditam existir uma estratégia para o futuro da agricultura no país, ainda que outros 44,2% admitem a sua existência parcial. A importância do governo, na opinião dos questionados, é que o aumento das exportações foi o tema mais beneficiado pela atenção estratégica do governo, concentrando-se críticas quanto aos temas garantia de preços, previsibilidade e tempestividade das ações. Segundo os números do questionário aplicado, a maioria dos respondentes não se sente apoiada pelos representantes de seu estado no poder legislativo, que se propõem a atender seus interesses por ocasião das eleições. Dentre uma vintena de alternativas de organizações públicas confiáveis, a Embrapa conta com a confiança de 95,1% dos respondentes, índice superior aos 70% atribuídos aos vizinhos.

Quanto aos trinta atores entrevistados nesta pesquisa, verificou-se em seus depoimentos que acordam unanimemente com a inexistência de uma ação estratégica do Estado para a agricultura brasileira. Elencamos, efetivamente, ações concretas e isoladas na Embrapa e no MAPA, que projetam de maneira organizada o futuro do país no setor. Todavia, não contam com a adesão plena dos iguais no poder executivo – alguns dos entrevistados desconheciam essas funções no primeiro escalão. Necessitam ainda compromissos políticos para obtenção de recursos orçamentários para implantação de uma estratégia de longo prazo de interesse do Estado. Além das ações próprias da Embrapa, a fórmula da FAPESP, como financiadora da pesquisa científica junto ao meio acadêmico em S.Paulo é uma solução extensiva a outros campos estratégicos da atividade pública, modelo a ser cumprido por outros estados da União.

É sintomática a crítica ao setor público por parte dos atores do mercado ao recordarem as iniciativas de estratégia de trinta e quarenta anos atrás, quando, sob a inspiração militar, o Estado foi mobilizado, ainda que a título de defesa do território no Cerrado e na Amazônia, com a perspectiva estratégica. Registrei depoimentos entre os servidores públicos que confirmaram a limitação da agenda de trabalho sem considerações sobre o futuro do país.

Há uma concordância generalizada com a afirmação de que o Estado deve assumir seu papel regulador de forma eficiente, porque, a julgar pela realidade dos países cênicos, não há agricultura forte sem a presença do Estado. A dosagem dessa participação não é perceptível, entretanto, exceção feita a alguns atores recém-chegados do governo, que preferem a escola nekeynesiana com algum centralismo. Na opinião dos entrevistados, a imagem que a sociedade tem da agricultura é estereotipada, figurada entre os personagens “Jeca Tatu”, o “rei do gado” ou o “barão do café”, calcados no modelo do atraso, do latifúndio, das dívidas e do súbito enriquecimento. Congressistas entendem que essa distorção deve ser atribuída a um erro de comunicação onde falta um necessário esclarecimento junto aos centros urbanos sobre a situação de risco do produtor rural (pequeno e médio). Contudo, surge uma nova geração de produtores rurais, que começa a capacitar-se no ensino superior, com acesso aos mercados internacionais, que acena com demandas mais qualificadas junto aos atores públicos. Assim, o cenário é favorável à forte concentração do mercado entre poucas comercializadoras e indústrias multinacionais, sendo crescente a participação de fundos de investimento estrangeiros na área agroenergética. A empresa de capital nacional ensaia um esforço de resistência à transferência do controle acionário para investidores extra-setoriais. .

Preocupa os entrevistados o fato que, desde 1996, o Poder executivo divide o atendimento da agricultura mediante dois ministérios próprios. Entendem como uma distorção

de princípios, que evidencia a oficialização da bipolarização da organização agrícola e rompe a indivisibilidade do setor. Há que registrar, no entanto, que essa situação também serviu de compensação para grupos de produtores desfavorecidos, desde a criação do Pronaf.

Na perspectiva do meio acadêmico, preocupa aos atores entrevistados a transferência do debate científico para outros foros, como o judiciário, como evidenciam as reuniões de certificação de OGMs da CTN Bio. Também inquieta a indecisão ou descontinuidade de recursos para se investir em tecnologia energética alternativa, não obstante a potencialidade do país por meio de pesquisas da Embrapa. Advertem que ceder aos avanços científicos dos países cêntricos nos custará a contínua remessa de “royalties”. A agroenergia também irá alterar a equação fundiária do país, que hoje põe em contraste órgãos governamentais (Ibama e Incra) com agricultores familiares.

Não obstante o arcabouço de 170 leis e decretos promulgados pelo governo federal para a agricultura em quinze anos, elencadas em apêndice à pesquisa, apurou-se, por intermédio da análise de conteúdo dos planos plurianuais (resultado ainda de uma tardia inspiração estruturalista cepalina), que a agricultura não é prioritária no período examinado. Conforme se verifica da agenda presidencial disponibilizada na internet, desde o ano de 2003, dos 1.452 dias úteis do tempo analisado, um total de 141 dias úteis foi publicamente dedicado à agricultura. Tomaram a forma de audiências específicas com os ministros das duas pastas afins, com federações de trabalhadores, centrais sindicais, empresas do agronegócio, organizadores de feiras e eventos, assim como, com viagens a serviço no País e ao exterior, tendo por tema central a agricultura, segurança alimentar, agronegócio ou biocombustíveis. Ou seja, cerca de 10% do tempo anunciado pela agenda do primeiro mandatário foi dedicado ao setor. Comparado aos recursos orçamentários, esse percentual é muito superior às parcelas destinadas à gestão federal dos programas mais significativos relacionados ao tema em foco, abaixo de 1% do total.

É digno de registro que a estrutura organizacional do setor público brasileiro oficializa a importância da estratégia a julgar pela centena de repartições públicas, relacionadas no apêndice à pesquisa, voltadas para o planejamento estratégico ou alguma forma de gestão estratégica. No entanto, durante a pesquisa descrevi também a evolução e as constantes mudanças no organograma federal e na temporariedade das funções de temas relacionados à agricultura. Denotam, ambos os casos, um hiato de eficiência na gestão pública, não exclusiva do poder executivo. Resulta diretamente dos interesses regionais e classistas observados no Congresso, cuja visão de futuro é alterada a cada ano eleitoral. Contrastando, o avanço público da pesquisa científica é fortemente comprometido por tal imediatismo.

Junto aos entrevistados, identifiquei que o acolhimento do conceito de “estratégia de Estado” é desejável para a agricultura, diante da incompatibilidade entre aspirações e realidade, e, também tendo em vista sua complexidade. A aceitação desse conceito não só auxiliaria na orientação, prescrição e implementação, verificação ou avaliação do respectivo desempenho das políticas públicas. Revelaram os atores ao longo das entrevistas um evidente desaparelhamento do Estado para exercer uma ação estratégica coordenada de caráter nacional, que presume a consolidação da interação do serviço público.

Realizadas num ano de safra favorável à agricultura, as respostas tenderam a ser menos extremadas, mas marcadas por dois tipos de condicionamentos. Condicionaram-se, primeiramente, à prioridade do espírito de subsistência individual, com prejuízo do coletivo. O outro condicionamento diz respeito à atuação insatisfatória do Estado (mesmo entre os atores atuantes no governo), que não deixou de fixar a impressão de omissão, reticência, silêncio ou latência na preparação do futuro da coisa pública.

Procurei, também, o diálogo equilibrado entre as linhas das ciências sociais e algumas de suas escolas mais eminentes: incluí neo-institucionalistas e mesmo JOUVENEL e COMMONS, que ousei resgata-los, mais a audácia na associação às visões do mundo corporativo, através de ANDREWS, PORTER e MINTZBERG. Considero oportuno a associação da escola neo-institucionalista para construir um modelo de Estado estratégico.

Uma iniciativa que registro nesta pesquisa foi abrir uma longa discussão da conceituação da agricultura como um bem ou benefício público, com as necessárias ressalvas que a evidência científica impõe na atualidade e que impedem sua confirmação e generalização. Um estudo aprofundado da matéria pode ser uma contribuição positiva para apoiar os atores intervenientes nas políticas públicas para a agricultura brasileira. Destaco que uma das contribuições desta dissertação foi definir o conceito de agricultura como um produto epistemológico e complexo.

A propósito, o estudo sobre crescimento econômico de BARRO e SALA-I-MARTIN (2004)¹⁴¹, ajuda a inferir que o conhecimento interage com o cotidiano social. Assim, registro aqui, seria necessário adensar, juntamente aos valores institucionais, o exame da equidade do processo de aprendizado e das opções de acessibilidade ao domínio da

¹⁴¹ A taxa de crescimento de longa duração depende do nível de tecnologia e dos parâmetros de disposição para poupar e de produtividade do capital. Os efeitos do nível tecnológico podem ser generalizados inclusive para contagiar o restante da economia entre os produtores (“spillover effects”) dos efeitos de escala que influenciam os serviços públicos. O crescimento aumenta para dar retorno ao capital desde que não fique abaixo de um valor de base positivo.

informação de um determinado grupo de indivíduos. Sua finalidade seria conhecer qual tipo ideal de construção do Estado estratégico pode se esperar.

Considero que o levantamento empírico aqui realizado contribuiu com os pressupostos teóricos da pesquisa, na medida em que testou a hipótese de que valores e preferências forjam uma estratégia de Estado. No caso examinado, o excessivo individualismo na visão dos atores em suas atividades e crenças pode ser causa de uma ausência de uma visão coletiva de longo prazo, como apregoa o “Estado estratégico”. Constatou-se uma frágil confiança interpessoal entre os atores investigados e a alta rejeição à existência de ações integradas por parte do Estado, que não permite arranjos para a consecução de um projeto de longo prazo de um setor. Simultaneamente, verificou-se que os esforços e compromissos individuais ou organizacionais não resultaram na promoção dos interesses comuns, da mesma forma, diante da apreciação de insatisfação por parte dos atores intervenientes, conforme se anotou no relato quantitativo e nas entrevistas parcialmente estruturadas.

No segundo capítulo, defini “Estado estratégico” como sendo o resultado da prática simultânea das autoridades reguladora e indutora de políticas públicas e ações globais, integradas e objetivas aspiradas legitimamente por grupos internos para o longo prazo. Ele não é um constructo social e as administrações públicas dos países cênicos atuam no sentido de sua consolidação em diversas áreas, mormente a agricultura. Estado estratégico é a presença da autoridade aceita e responsável pelo futuro.

Diante de sua invisibilidade no Brasil, ao finalizar esta pesquisa, resta ao autor, então, buscar um encaminhamento para se projetar o modelo projetado de um “Estado estratégico” e conhecer meios para sua realização. Primeiramente, a ciência da administração diz que as estratégias e o processo da gestão estratégica podem ser vitais para as organizações, tanto pela sua ausência como pela sua presença. Poucas estratégias são puramente deliberadas, como poucas são emergentes, quando um padrão percebido não é intencionalmente expresso. As intenções que são inteiramente percebidas podem ser chamadas de deliberadas. Aquelas não percebidas podem ser chamadas de não realizadas.

Entretanto, nas estratégias do mundo real é preciso exercer o controle enquanto se alimenta o aprendizado. As estratégias têm a forma como são formuladas. Uma estratégia comparável a um “guarda-chuva” significa que as diretrizes amplas são deliberadas, enquanto os detalhes deverão surgir no caminho. Enfim, estratégia é a criação de uma única e valiosa posição, que abrange um conjunto de diferentes atividades. Estratégia é a perspectiva coordenada.

Esse desafio está na solução dos problemas, que poderiam ser resolvidos através da cooperação e da coordenação originadas por uma ação descentralizada e não-compulsória, ou impostas por uma força central como uma instituição social. O exemplo de ELSTER (1994) é que racionalmente, caso prevaleça uma ordem, não deve haver incentivo para se agir diferente com o equilíbrio convencionalmente cumprido. Entretanto, se houver uma opção para se agir diferentemente, é a ocorrência do “equilíbrio múltiplo”, que apresenta ganhadores e perdedores. Espontânea ou não, a cooperação é uma ação determinante para o projeto.

O homem se faz pela cooperação e evolui por meio de sua sociabilidade, inscrita em sua própria natureza, explica JOUVENEL (1955). Ao reconhecer a autoridade no agregado social ao qual pertence e agindo com o consentimento de uma associação de indivíduos, a autoridade é a expressão do autor, do instigador, do promotor, que afiança a estabilidade do ambiente. Aqui, a função “dux” do Estado é condutora, alinhadora e coordenadora dos conflitos, enquanto a função “rex”, rege e conserva a ordem, torna a autoridade soberana por excelência. Embora todo homem tenha capacidade de propor, somos desiguais em iniciativas e em aceitar propostas dos outros. Além de fazer aceitar propostas, a autoridade tem capacidade para ajustar antagonismos de vontades humanas.

A autoridade age dessa forma possivelmente porque a existência da solução técnica é um pressuposto implícito e quase universal na ciência. HARDIN (1968, 1243), no início de seu artigo sobre a “tragédia dos comuns”, lembrou que a corajosamente anunciada falta de solução técnica para o dilema da corrida nuclear, observou que as soluções técnicas podem ser definidas como uma mudança nas técnicas das ciências naturais, mas, contrariamente, “uma mudança no que chama de valores humanos e idéias de moralidade” raramente ocorrerá.

Segundo o alemão OFFE(1980), a discussão de temas específicos, como a agricultura, não será explicada pelos pontos de vista do antagonismo entre dominantes e dominados (“teoria do conflito”), nem tampouco pelo ponto de vista das instituições legitimadas que integram a sociedade, neutralizam privilégios e asseguram um equilíbrio de poder (“teóricos da integração”). Enquanto os primeiros rejeitam as funções políticas, os demais negam as dimensões da predominância do poder.

Diz aquele autor que não é mais ao nível das forças produtivas, mas ao nível das forças políticas que se mudam as sociedades, conforme sintetiza a “teoria dos sistemas”, através da qual sabe-se que é o sistema político que gera e distribui resultados funcionalmente necessários e que terá como grupo dominante desse sistema aquele melhor sucedido na solução das situações-problema da sociedade. Essa “teoria da distribuição”, como também é conhecida pelo interesse em distribuir e desconcentrar o acesso ao poder, vê no Estado uma

capacidade de ponderação entre os grupos de interesse com vistas para se atingir os objetivos da sociedade.

Ao considerarem-se os elementos complexos que atuam no sistema político e os interesses individuais que se manifestam entre os atores, o modelo de “Estado estratégico”, aqui problematizado, viabilizar-se-ia mediante a adoção *erga omnes* de um regime de governança e diretrizes de responsabilização individualizada de ações (“accountability”) nos arranjos institucionais e organizações. Certamente, seriam acompanhados de seus acessórios tais como mecanismos de transparência, controle e eficiência no processo decisório. Um exame empírico desse processo, numa análise comparativa de países, seria saudável para a confirmação dessa solução.

Porquanto persista entre os atores públicos o ofício de individualizar sinais de mudança e de orientar as contribuições de cada parte de modo coerente e voltado para os objetivos da sociedade, um regime de governança seria o fundamento do “Estado estratégico”. Contaria com uma gestão apoiada na cooptação e na participação ativa dos atores intervenientes, mais particularmente no caso da agricultura brasileira, que conforta um sistema policêntrico de decisões administrativas. A governança é o padrão comum a todos os níveis de decisão, favorece a organização coordenada de políticas públicas e, ainda, abre espaço para mediar interesses contrastantes e concorrentes, frequentemente relatados no cotidiano público. Em linhas gerais, importaria possivelmente na coisa pública prover relações positivas entre os atores e suas redes, além de intensificar a promoção do desenvolvimento dos diversos capitais, inclusive o social, para se evitar que esta mesma geração seja privada a médio prazo de satisfazer suas próprias demandas.

O Brasil conta possivelmente na agricultura com a sua melhor combinação de recursos naturais e condições tecnológicas. O risco de descontinuidade dessa competência impele a uma ação estratégica integrada do Estado para um setor que introduziu elementos inovadores como a biotecnologia e a biossegurança. A agricultura não é mais ingênuo. Faz parte de um amplo e complexo sistema institucional policêntrico, onde múltiplas alçadas de autoridade, cujas decisões são de extensão regional ou federal, compartilham simultaneamente e necessariamente de desempenho e eficiência, em todos os níveis de decisão, que obrigatoriamente irão refletir domínios e conhecimento local e o global.

A experiência brasileira enseja que os atores intervenientes em políticas públicas possam refletir sobre a construção de um “Estado estratégico”, inclusive sob a perspectiva de contribuição do Brasil para a ciência e a humanidade, na qualidade de protagonista no mercado global de alimentos.

APÊNDICE 1: QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC)

Dentre as características abaixo marque com um X as cinco que você mais aprecia nas pessoas:

- | | |
|---|---|
| 1-[<input type="checkbox"/>] Ter independência | 6-[<input type="checkbox"/>] Saber economizar, formar um patrimônio |
| 2-[<input type="checkbox"/>] Ser trabalhador | 7-[<input type="checkbox"/>] Ter determinação e perseverança em tudo |
| 3-[<input type="checkbox"/>] Ser responsável | 8-[<input type="checkbox"/>] Ter fé religiosa |
| 4-[<input type="checkbox"/>] Ser criativo | 9-[<input type="checkbox"/>] Não ser egoísta |
| 5-[<input type="checkbox"/>] Respeitar diferenças | 10-[<input type="checkbox"/>] Ser obediente, inclusive às autoridades |

Qual a importância, na sua vida, dos assuntos abaixo listados?
Por favor, responda a todos usando as seguintes iniciais:

MI=Muito Importante	I=Importante	PI=Pouco Importante	NI=Não é importante
---------------------	--------------	---------------------	---------------------

- | | |
|---|--|
| 11[<input type="checkbox"/>] Família | 18[<input type="checkbox"/>] Lazer |
| 12[<input type="checkbox"/>] Trabalho | 19[<input type="checkbox"/>] Propriedade Privada |
| 13[<input type="checkbox"/>] Tempo Livre | 20[<input type="checkbox"/>] Religião |
| 14[<input type="checkbox"/>] Amigos e Vizinhos | 21[<input type="checkbox"/>] Saúde |
| 15[<input type="checkbox"/>] Profissionalmente informado | 22[<input type="checkbox"/>] Caridade/Voluntariado |
| 16[<input type="checkbox"/>] Política | 23[<input type="checkbox"/>] Educação dos filhos |
| 17[<input type="checkbox"/>] Bom conceito diante de outros (“status”) | |

Quando se ausenta de seu local de trabalho, a quem entrega o controle ou as “chaves da empresa”? (marque com X)

- | | | | |
|---|--|---|---|
| 24-[<input type="checkbox"/>] Pais | 25-[<input type="checkbox"/>] Filhos | 26-[<input type="checkbox"/>] Gerente | 27-[<input type="checkbox"/>] Sócio |
| 28-[<input type="checkbox"/>] Cônjuge | 29-[<input type="checkbox"/>] Parentes | 30-[<input type="checkbox"/>] Vizinho | 31-[<input type="checkbox"/>] Empregado |
| | | | 32-[<input type="checkbox"/>] Ninguém |

33) A maior parte das pessoas que se aproxima de você pela primeira vez geralmente age de forma correta ou tenta levar vantagem, se tiver uma chance? (marque X)

- a-[] A maioria é correta b-[] A maioria tenta levar alguma vantagem

Por favor, indique a intensidade com que você participa das organizações abaixo:

P=É membro e participa ativamente	M=É membro, mas não participa	X=Não é membro, nem participa
-----------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

- | | |
|--|---|
| 34[<input type="checkbox"/>] Cooperativa | 39[<input type="checkbox"/>] Associação de representação de interesses empresariais |
| 35[<input type="checkbox"/>] Igreja ou grupo religioso | 40[<input type="checkbox"/>] Associação de caridade/humanitária/voluntariado |
| 36[<input type="checkbox"/>] Clube esportivo ou recreativo | 41[<input type="checkbox"/>] Sociedade empresarial/Firma Ltda ou S/A |
| 37[<input type="checkbox"/>] Sindicato | 42[<input type="checkbox"/>] Entidade educacional/social/artística |
| 38[<input type="checkbox"/>] Partido político | |

Indique como os seguintes pensamentos se parecem com os seus: [Marque um X]

	Parecem muito	Parecem pouco	Diferem pouco	Diferem muito
43-É importante ter muito dinheiro e coisas caras				
44-É importante ajudar a quem quer que seja				
45 -Aventuras e riscos são parte fundamental da vida				
46-Toda pessoa responsável deve preocupar-se com o meio ambiente				
47-O mundo seria melhor se todos seguissem as tradições				
48-Um cidadão deve sempre participar de manifestações pacíficas, campanhas ou boicotes				

49 -Como você avalia a sua liberdade de escolha? Por exemplo, algumas pessoas pensam ter liberdade de escolha e controle total sobre suas vidas. Nesse caso, a liberdade é máxima e a nota correspondente é 10. Outras, entretanto, pensam que individualmente não têm nenhuma influência sobre suas próprias vidas, nada depende delas mesmas. Assim, a liberdade é muito baixa e a nota é 1. Então, escolha uma nota de 1 a 10 para dizer o que acha sobre quanto você tem de liberdade de escolha? Minha nota é ____.

Na sua opinião, quais os 3 objetivos mais importantes para o Brasil nos próximos 10 anos? (use X)

50-Alto nível de crescimento econômico	53-Ser um líder político-econômico mundial
51-Aumentar a participação de cada um de nós nas decisões públicas	54-Garantir um forte sistema de segurança interna e externa
52-Estender a educação de 1° e 2° graus à população	55-Diminuir ao máximo a desigualdade social

Por favor, que nota de 1 a 10 você dá para as ações de estratégia em curso do Governo Federal para a agricultura no Brasil?

Ações de Estratégia	56- Abastecimento	57-Ações preventivas	58-Aumento da Exportação	59-Aumento da Produção	60- Aumento da Renda	61- Garantia de preços / Opções
NOTA →						

Ações de Estratégia	62- Inovação	63- Proteção do meio-ambiente	64- Previsibilidade de	65- Tempestividade de	66- Segurança alimentar	67-Defesa e Credibilidade internacional
NOTA →						

68- Qual a sua opinião sobre a afirmativa abaixo?(marque com X)

“O Governo federal tem atualmente uma estratégia clara para o futuro da agricultura no Brasil que considera os riscos, capacidades e potencialidades do setor perante o mercado mundial”.

a- Concordo totalmente

b- Concordo parcialmente

c- O Governo não tem nenhuma estratégia de futuro.

69- Na sua opinião, os senadores e deputados federais que representam seu Estado dão atenção a você e/ou à sua atividade profissional/econômica?

a- Sim, espontaneamente

b- Sim, a pedido

c- Só nas eleições

70- A atuação dos órgãos do Poder Legislativo para a sua atividade profissional econômica é a seu ver...

a- Satisfatória

b- Insatisfatória

c- Indiferente

Você confia ou não confia nos seguintes grupos e organizações ?

	Sim	Não		Si m	Não		Sim	Não		Si m	Não
71- Pessoas de outros estados			76-Poder Judiciário			81- Embrapa			86- MDA/Incrá		
72- Vizinhos			77-Grandes empresas			82-Internet			87-Governo Estadual		
73-Igreja			78-Partidos Políticos			83-Conab			88-Poder Legislativo		
74- Governo Municipal			79-Cidadãos Estrangeiros			84- Sindicatos			89-Anvisa		
75-ONGs brasileiras			80-ONGs estrangeiras			85- MAPA			90-Outra:		

91- As sementes e organismos modificados geneticamente (transgênicos) merecem sua confiança ?

a- Totalmente

b- Parcialmente

c- Não Confio

Para encerrar, informe, por favor:

Sexo: M F Idade: ____ Tempo [em anos] na atividade econômica: ____

APÊNDICE 2

A Agricultura na Agenda do Presidente da República no período 2003/2007

1. Primeiro Mandato: Em 2003

O PR iniciou com as audiências com o ministro do desenvolvimento agrário e da agricultura na primeira semana. O primeiro evento externo relacionado ao tema foi em Guaribas (PI) para instalação do Encontro Nacional de Articulação do Semi-Árido Brasileiro. No primeiro mês de seu mandato lançou o Programa Fome Zero e instalou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Em março, mulheres da Via Campesina bloqueiam o escritório da Monsanto em Porto Alegre (RS). Em maio, o PR comparece à principal feira de equipamentos agrícolas do País, a AGRISHOW, em Ribeirão Preto (SP). No segundo semestre, em seguida a uma decisão do Supremo Tribunal Federal desfavorável à desapropriação da Fazenda Southall, em S. Gabriel (RS), dirigentes do MST e do INCRA, segundo a imprensa, criticaram o Judiciário como entrave à reforma agrária. Consta nesse intervalo, a presença do PR numa primeira reunião sobre biossegurança.

O ano encerra com um encontro com Pascal Lamy, Comissário para a União Européia sobre Comércio Exterior, tendo na pauta de discussões a questão da negociação de subsídios na rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. Ao todo, em 2003, os despachos entre os ministros equilibraram-se: 8 a 7 em favor do desenvolvimento agrário. Esse mesmo número de despachos se repetiu em 2004.

2. Em 2004

O segundo ano de mandato é marcado pelo lançamento do Pólo de Biocombustíveis da ESALQ, da Universidade de São Paulo, em Piracicaba (SP), pelo I Encontro de Agricultura Familiar, em junho de 2004, com lançamento de um plano de safra próprio. Em abril, numa iniciativa meritória, foi assinado o Decreto Federal 5.033 que criou a Ouvidoria Agrária no âmbito do MDA, cujo relatório de final de 2004 apontou 327 ocupações de terra. Porém, no segundo semestre, o PR visitou obras no aeroporto de Petrolina (PE) que beneficia exportadores de frutas do Vale do S. Francisco. Recebeu o Presidente da China e abriu o I Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Em outubro, sancionou a medida provisória que liberou a comercialização de soja transgênica até janeiro de 2006.

3. Em 2005

O terceiro ano de mandato é marcado por uma longa seca no sul do País, comprometendo a safra de verão e levando o governo a criar um grupo de trabalho extraordinário para solução do endividamento. Já no início do ano, promulgou a Lei 11.097, que obriga o uso do biodiesel na proporção de 2%, a partir de 2008, e 5%, a partir de 2013, na produção do óleo diesel. Em maio, sancionou projeto de lei que regularizou o registro do produtor e importador de biodiesel. Dois anos depois de sua criação, o PR instalou em maio o Conselho Nacional de Biossegurança (CTN Bio). Em outubro de 2005, foi homenageado na FAO, em Roma, com a Medalha Agrícola.

Além de encontros com as cooperativas, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), visita a assentamentos e abertura da II Conferência Mundial do Café, participa da posse de diretoria da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), sanciona projeto de lei sobre o Imposto Territorial Rural (ITR) e anuncia a instalação da primeira usina de biodiesel da Petrobrás, em Montes Claros (MG). Eclode, contudo, o surto de febre aftosa no MS em outubro, o que motiva críticas pela contenção de recursos por parte do Ministério da Fazenda em favor do MAPA, segundo a imprensa. A agenda do PR no ano de 2005 informa 14 audiências com o ministro da agricultura e 7 com o do desenvolvimento agrário. Em 2005, ocorreram 221 ocupações.

4. Em 2006

O final do primeiro mandato é crítico. Além da aftosa, o risco da influenza aviária também ameaça as exportações brasileiras. Assim, foram realizadas 9 audiências com o MAPA e 3 com o MDA. Manifestações políticas sucedem-se no ano. Em março de 2006, ocorre a invasão de mulheres da Via Campesina do viveiro da Aracruz Celulose em Barra do Riacho (RS). No mesmo mês, assume o novo Ministro da Fazenda, em abril, do Desenvolvimento Agrário, em maio, o da Agricultura. Em junho, em Brasília, a CNA organiza um ‘tratoração’ sob o título “Alerta da Agricultura”. No mesmo mês, o Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST) invade o Congresso. Em 2006, foram 266 ocupações. O segundo semestre é concentrado no etanol: participa do 2º Leilão Público do Biodiesel, em julho, do I Encontro Nacional de Biocombustíveis, em agosto, e da FENASUCRO/AGROCANA, em Ribeirão Preto (SP). Às vésperas das eleições, anunciou Medida Provisória que antecipou R\$ 1 bilhão para comercialização da soja através de leilões prévios à colheita, do Plano de Safra 2006/2007.

5. Segundo Mandato: Em 2007

No primeiro semestre do segundo mandato, o MAPA teve três audiências anunciadas, enquanto o MDA teve duas. Em março de 2007, o Brasil recebe a visita do Presidente dos EUA com quem assina um memorando de entendimento sobre cooperação tecnológica para o etanol. Nos 5 anos de mandato, a agenda do PR inclui visitas a instalações e encontros com dirigentes das empresas do setor de celulose Aracruz, Votorantim e Veracel, do agroalimentar, Nestlé, Bunge, Cargill e Perdigão. Os itens “biodiesel” e “biocombustíveis” foram objeto de 10 dias da agenda do PR, incluindo visitas às unidades da Petrobrás e Brasil Ecodiesel. Entre as cooperativas, recebeu a C. Vale, a OCB e a Unicafe. No primeiro semestre, 26 ocupações foram registradas.

LISTA ANOTADA

<u>ANO 2003 – Primeiro Exercício do Primeiro Mandato</u>
<i>1 - Brasília (DF) Sexta-feira 3 de janeiro de 2003</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>2 - Brasília (DF) Segunda-feira 06 de janeiro de 2003</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>3 - Brasília (DF) Terça-feira 7 de janeiro de 2003</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>4 - Teresina (PI) Sexta-feira 10 de janeiro de 2003</i>
Recebe carta de representantes da região de Guaribas
Recebe "Programa de 1 milhão de cisternas para captação e armazenamento de água de chuva para consumo humano" e
Recebe Carta Política do III ENCONASA (Encontro Nacional da ASA - Articulação do Semi-Árido Brasileiro)" do Senhor Genival Araújo do Nascimento, representante da ASA
Recebe documento da FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura
<i>5 - Brasília (DF) Quinta-feira 30 de janeiro de 2003</i>
Cerimônia de lançamento institucional do Programa Fome Zero e instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)
<i>6 - Brasília (DF) Segunda-feira 3 de fevereiro de 2003</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>7 - Brasília (DF) Quinta-feira 06 de fevereiro de 2003</i>
Roberto Rodrigues Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Representantes do Setor de Produção de Alcool
<i>8 - Brasília Terça-feira 25 de fevereiro de 2003</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
Reunião do CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar

<i>9 - Brasília Quarta-feira 26 de fevereiro de 2003</i>
Recebe Roberto Rodrigues, Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>10 - Brasília (DF) Quinta-feira 6 de março de 2003</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>11 - Brasília (DF) Sexta-feira 21 de março de 2003</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>12 - Campo Grande (MS) Quinta-feira 27 de março de 2003</i>
Participa da abertura da 65ª. Exposição Agropecuária de Campo Grande (EXPOGRANDE)
<i>13 - Brasília (DF) Terça-feira 29 de abril de 2003</i>
Solenidade de Aniversário da Embrapa
<i>14 - Ribeirão Preto (SP) Sexta-feira 2 de maio de 2003</i>
Visita à Agrishow 2003 Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação
Encontro com os empresários e representantes da agroindústria
Audiência com Liderança dos Setores Açúcar e Alcool, Café e Grãos
<i>15 - Brasília (DF) Quinta-feira 8 de maio de 2003</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
“Aracruz Celulose”
<i>16 - Brasília (DF) Quarta-feira 9 de abril de 2003</i>
CONTAG Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
<i>19 - Brasília (DF) Terça-feira 24 de junho de 2003</i>
Cerimônia de lançamento do Plano Safra para a Agricultura Familiar
<i>20 - Chapecó (SC) Quinta-feira 24 de julho de 2003</i>
Cerimônia de abertura do III Seminário Brasileiro de Agricultura Familiar e
Visita à Mostra de Produtos da Agricultura Familiar
<i>21 - Jacareí (SP) Segunda-feira 18 de agosto de 2003</i>
Cerimônia de inauguração da nova linha de produção de celulose de eucalipto a Votorantim Celulose e Papel (VCP)
<i>Brasília (DF): 22 de agosto de 2003</i>
Notícia do dia “MST ACUSA JUDICIÁRIO DE PARCIALIDADE”
<i>22 - Esteio (RS) Sexta-feira 5 de setembro de 2003</i>
Cerimônia de inauguração da EXPOINTER 2003
<i>23 - Brasília (DF) Terça-feira 9 de setembro de 2003</i>
Audiência com a Comissão Organizadora da 11ª FENAMILHO
<i>24 - Cartagena das Índias (Colômbia) Terça-feira 16 de setembro de 2003</i>
Sessão Comemorativa dos 40 Anos da Organização Internacional do Café
<i>25 - Brasília (DF) Quarta-feira 24 de setembro de 2003 –</i>
Agenda do Presidente em Exercício
João Machado Prata, presidente da Fundação Educacional para o Desenvolvimento das Ciências Agrárias (FUNDAGRI) e José Olavo Mendes, presidente da Associação Brasileira de Criadores de Gado Zebu (ABCZ).
<i>Campo Grande (MS) Quinta-feira 16 de outubro de 2003</i>
N.D. “JUDICIÁRIO DIFICULTA REFORMA AGRÁRIA, DIZ PRESIDENTE DO INCRA”

<i>26 - Brasília (DF) Quarta-feira 22 de outubro de 2003</i>
“Reunião – biossegurança”
Recebe Governador Blairo Maggi (MT)
<i>27 - Juazeiro (BA) Petrolina (PE) Quinta-feira 30 de outubro de 2003</i>
Ato Público comemorativo ao Programa de 1 milhão de cisternas rurais
Pronunciamento e visita à XIVa. Feira Nacional de Agricultura Irrigada (FENAGRI)
<i>28 - Brasília (DF) Terça-feira, 11 de novembro de 2003</i>
“Reunião – Reforma Agrária”
<i>29 - Brasília (DF) Sexta-feira 12 de dezembro de 2003</i>
“Reunião – setor de produção de carne”
Recebe Pascal Lamy, Comissário da União Européia para o Comércio Exterior
<u>ANO 2004 – Segundo Exercício do Primeiro Mandato</u>
<i>30 - Piracicaba (SP), Sexta-feira 16 de Janeiro de 2004</i>
Cerimônia de lançamento do Pólo de Biocombustíveis na Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queirós”, da USP.
Cerimônia de condecoração com a Medalha “Luiz de Queiroz” ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Roberto Rodrigues
<i>31 - Brasília (DF) Terça-feira 20 de janeiro de 2004</i>
Recebe comitiva da 15ª. FENASOJA
<i>32 -Brasília (DF) Terça-feira 3 de fevereiro de 2004</i>
Cerimônia de Comemoração de 1 Ano do Programa Fome Zero e instalação do CONSEA
<i>33- Brasília (DF) Quarta-feira 18 de fevereiro de 2004</i>
Aracruz Celulose S/A (Entrega de cheque de doação para o Programa Fome Zero)
<i>34 - Brasília (DF) Quinta-feira 25 de março de 2004</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>35 - Brasília (DF) Terça-feira 30 de março de 2004</i>
“Reunião – Reforma Agrária”
<i>36 - Araras (SP) Quinta-feira 1 de abril de 2004</i>
Cerimônia oficial de inauguração da fábrica de Nescafé da Nestlé
<i>37 - Brasília (DF) Quarta-feira 28 de abril de 2004</i>
Recebe representantes da 13ª FENARROZ Feira Nacional do Arroz
<i>38 - Ribeirão Preto (SP) Sexta-feira 30 de abril de 2004</i>
Cerimônia por ocasião da visita à AGRISHOW 2004 Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação
<i>37 - Rio Verde (GO) –Quarta-feira 5 de maio de 2004</i>
Cerimônia de inauguração da fábrica de esmagamento de soja da COMIGO
Cerimônia de assinatura da 5.000ª Carteira de Trabalho da empresa Perdigão.
<i>38 - Brasília (DF) Sexta-feira 16 de abril de 2004</i>
Recebe Alberto Weisser, Presidente mundial da Bunge Ltd.
<i>39 - Brasília (DF) Quarta-feira 12 de maio de 2004</i>
Cerimônia de posse da nova composição do CONSEA

40 - Brasília (DF) Quinta-feira 13 de maio de 2004
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
41 - Brasília (DF) Quarta-feira 2 de junho de 2004
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
42 - Brasília (DF) Segunda-feira 12 de Junho de 2004
I Encontro Nacional de Agricultura Familiar
43 - Brasília (DF) Sexta-feira 18 de junho de 2004
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário
N.D. "MST ANUNCIA POSSÍVEL ABRIL VERMELHO"
44 - Brasília (DF) Segunda-feira 28 de junho de 2004
Cerimônia de lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2004/2005
45 - Brasília (DF) Terça-feira 20 de julho de 2004
Francisco Menezes, Presidente do CONSEA
46 - Brasília (DF) Quarta-feira 28 de julho de 2004 Agenda do Presidente em Exercício
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
47 - Brasília (DF) Sexta-feira 30 de julho de 2004
Representantes das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
48 - Brasília (DF) Segunda-feira 2 de agosto de 2004
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
49 - Brasília (DF) Quinta-feira 26 de agosto de 2004
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
50 - Brasília (DF) Sexta-feira 27 de agosto de 2004
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
51 - Brasília (DF) Quinta-feira 2 de setembro de 2004
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
52 - Brasília (DF) Sexta-feira 10 de setembro de 2004
Cerimônia de lançamento do seguro da Agricultura Familiar
53 - Brasília (DF) Sexta-feira 24 de setembro de 2004
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
54 - Brasília (DF) Quarta-feira 6 de outubro de 2004
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
Nova Diretoria da Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ)
55 - Brasília (DF) Quarta-feira 3 de novembro de 2004
"Reunião – biodiesel"
56 - Petrolina (PE) Quinta-feira 11 de novembro de 2004
Cerimônia de inauguração da obra de ampliação da pista de pouso e do pátio de aeronaves do Aeroporto de Petrolina
Visita à XVa. Feira Nacional de Agricultura Irrigada (FENAGRI)
57 - Brasília (DF) Terça-feira 26 de outubro de 2004

5ª Reunião do CONSEA – Gestão 2004/2005
Brasília (DF) 12 de novembro de 2004
N.D. “VISITA DO PRESIDENTE HU JINTAO DA CHINA AO BRASIL”
<i>58 - Brasília (DF) Terça-feira 30 de novembro de 2004</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Abertura do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
<u>ANO 2005 – Terceiro Exercício do Primeiro Mandato</u>
<i>59 - Brasília (DF) Sexta-feira 7 de janeiro de 2005</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
Brasília (DF) 13 de janeiro de 2005
PROMULGADA LEI 11.097 BIODIESEL NA MATRIZ ENERGÉTICA
<i>60 - Brasília (DF) Terça-feira 18 de janeiro de 2005</i>
“Reunião – Reforma Agrária”
<i>61 - Eunápolis (BA) Sexta-feira 21 de janeiro de 2005</i>
Visita às instalações da Veracel Celulose S/A
<i>62 - Brasília (DF) Segunda-feira 24 de janeiro de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>Brasília (DF) 4 de março de 2005</i>
N.D. “GOVERNO CRIA GT DE ONZE MINISTÉRIOS PARA AÇÕES EMERGENCIAIS PARA COMBATE À SECA NO RIO GRANDE DO SUL”
<i>63 - Brasília (DF) Segunda-feira 7 de março de 2005</i>
“Reunião – Títulos da Dívida Agrária (TDA)”
<i>64 - Brasília (DF) Terça-feira 15 de março de 2005</i>
“Reunião – Títulos da Dívida Agrária (TDA)”
Entrega de convite da 44ª. Festa da Uva de Vinhedo (SP)
Rio de Janeiro (RJ) 27 de março de 2005
N.D. “BNDES REFINANCIARÁ DÍVIDA DE R\$ 3,5 BI DE AGRICULTORES DEVIDO À SECA”
<i>65 - Brasília (DF) Terça-feira 5 de abril de 2005</i>
“Reunião – Reforma Agrária” e entrega do convite oficial para a 71ª Exposição Internacional de Gado Zebu
<i>66 - Brasília (DF) Quarta-feira 6 de abril de 2005</i>
“Reunião – Reforma Agrária”
<i>67 - Palotina (PR) Sexta-feira 8 de abril de 2005</i>
Agenda do Presidente em Exercício
Cerimônia de inauguração do Complexo Avícola da Cooperativa Agroindustrial C.Vale
<i>68 - Brasília (DF) Terça-feira 26 de abril de 2005</i>
Café da manhã com ABIC pelo Lançamento da 1ª Edição Especial dos Melhores Cafés do Brasil
<i>69 - São Paulo (DF) Segunda-feira 2 de maio de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

<i>701 - Brasília (DF) Quinta-feira 12 de maio de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>71 - Brasília (DF) Sexta-feira 13 de maio de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>72- Brasília (DF) Quarta-feira 18 de maio de 2005</i>
Sanção do Projeto de Lei sobre Registro Especial de Produtor ou Importador de Biodiesel
<i>73 - Tóquio (Japão) Sexta-feira 27 de maio de 2005 - Agenda do Presidente da República em viagem ao exterior</i>
Visita à Exposição sobre Etanol
<i>74 - Brasília (DF) no mesmo dia 27 de maio de 2005</i>
Agenda do Presidente em Exercício
Instalação do Conselho Nacional de Biossegurança
<i>75 - Brasília (DF) Sexta-feira 3 de junho de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>76 - Brasília (DF) Segunda-feira 6 de junho de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>77 - Luziânia (GO) Terça-feira 21 de junho de 2005</i>
Abertura do Congresso da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
<i>78 - Brasília (DF) Quarta-feira 22 de junho de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>79 - Brasília (DF) Sexta-feira 24 de junho de 2005</i>
“Reunião – Agricultura”
<i>80 - Brasília (DF) Terça-feira 28 de junho de 2005</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>81 - Brasília (DF) Quarta-feira 29 de junho de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
N.D. “TRATORAÇÃO EM BRASÍLIA REÚNE 20 MIL PRODUTORES RURAIS”
<i>82 - Brasília (DF) Sexta-feira 1 de julho de 2005</i>
Manoel dos Santos – Presidente da CONTAG Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
<i>83 - Brasília (DF) Quarta-feira 6 de julho de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>84- Garanhuns (PE) Quarta-feira 3 de agosto de 2005</i>
Lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2005/2006
19/08/2005 LANÇA PROGRAMA NACIONAL DE NANOTECNOLOGIA EM VISITA AO LABORATÓRIO NACIONAL DE LUZ SINCROTRON (Campinas,SP)
<i>85 - Quixadá (CE) Sexta-feira 26 de agosto de 2005</i>
Cerimônia de lançamento do Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil e inauguração do Centro de Comercialização da Agricultura Familiar de Quixadá
<i>86- Quinta-feira 22 de setembro de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>87- Eunápolis (BA) Quarta-feira 28 de setembro de 2005</i>

Cerimônia de inauguração da Veracel Celulose S/A
Visita ao Assentamento Lulão em Santa Cruz de Cabrália (BA)
<i>88 - Brasília (DF) Sábado, 24 de setembro de 2005</i>
Cerimônia de abertura da II Conferência Mundial de Café
<i>89 - Brasília (DF) Quinta-feira 29 de setembro de 2005</i>
Abertura da Feira Nacional de Agricultura Familiar e Reforma Agrária
<i>90 - Brasília (DF) Terça-feira 4 de outubro de 2005</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>91 - Brasília (DF) Sexta-feira 7 de outubro de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>Brasília (DF) 9 de outubro de 2005</i>
N.D. “MINISTÉRIO DA AGRICULTURA ADMITE FOCO DE FEBRE AFTOSA NO MATO GROSSO DO SUL”
<i>92 - Roma (Itália) Segunda-feira 17 de outubro de 2005</i>
Cerimônia na sede da FAO de atribuição da Medalha Agrícola ao Presidente da República
<i>93 - Brasília (DF) Quarta-feira 26 de outubro de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>94 - Brasília (DF) Quinta-feira 10 de novembro de 2005</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>95- Luziânia (GO) Terça-feira 22 de novembro de 2005</i>
Cerimônia de Abertura do I Congresso Nacional de Agricultura Familiar (FETRAF)
<i>96- Brasília (DF) Terça-feira 22 de novembro de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>97- Brasília (DF) Segunda-feira 28 de novembro de 2005</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>98- Brasília (DF) Quarta-feira 14 de dezembro de 2005</i>
Posse da Diretoria da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA)
<i>99 - Montes Claros (MG) Quinta-feira 22 de dezembro de 2005</i>
Anúncio da construção da unidade industrial de produção de biodiesel da Petrobrás
<i>100 - Brasília (DF) Quinta-feira 22 de dezembro de 2005</i>
Miguel Rosseto, Ministro do Desenvolvimento Agrário
Cerimônia de sanção do Projeto de Lei do Imposto Territorial Rural (ITR)
<u>ANO 2006 – Quarto Exercício do Primeiro Mandato</u>
<i>101 - Brasília (DF) Sexta-feira, 27 de janeiro de 2006</i>
Cerimônia de assinatura de Acordo de Cooperação e Parceria entre a CEF e o INCRA
<i>102 - Brasília (DF) Sexta-feira 3 de março de 2006</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
São Paulo (SP) 08/03/2006
MULHERES DA VIA CAMPESINA PROMOVEM INVASÕES PELO PAÍS

<i>103- Brasília (DF) Quarta-feira 22 de março de 2006</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>104- Brasília (DF) Terça-feira 28 de março de 2006</i>
“Reunião – Agricultura” e POSSE DO NOVO MINISTRO DA FAZENDA
<i>105 - Brasília (DF) Sexta-feira 31 de março de 2006</i>
Assinatura do Decreto que regulamenta a Lei nº 8171/91 e Mensagem ao Congresso Nacional de Projeto de Lei da Previdência Rural
<i>106 - Brasília (DF) Segunda-feira 3 de abril de 2006</i>
Guilherme Cassel, Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário
Posse dos novos Ministros de Estado
<i>107 - Chapecó (SC) Quarta-feira 19 de abril de 2006</i>
Cerimônia de inauguração das obras de eletrificação rural do programa “Luz para Todos” na Terra Indígena do Guarita
<i>108- Brasília (DF) Sexta-feira 7 de abril de 2006</i>
Cerimônia do lançamento do Plano Nacional de Prevenção da Influenza Aviária na Embrapa
<i>109 - Brasília (DF) Terça-feira 11 de abril de 2006</i>
Recebe representantes da CONTAG Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
<i>110 - Brasília (DF) Terça-feira 26 de abril de 2006</i>
Cerimônia de abertura da V Exposição de Tecnologia de Agropecuária “Ciência para Vida”
<i>111 - Brasília (DF) Terça-feira 9 de maio de 2006</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>112- Brasília (DF) Terça-feira 16 de maio de 2006</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>113 - Guamaré (RN) Sexta-feira 19 de maio de 2006</i>
Cerimônia de inauguração da unidade experimental de biodiesel da Petrobrás
<i>114 - Brasília (DF) Quinta-feira 18 de maio de 2006</i>
Guilherme Cassel, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>115- Brasília (DF) Quarta-feira 24 de maio de 2006</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>116 - Brasília (DF) Quinta-feira 25 de maio de 2006</i>
Reunião com a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF)
<i>117 - Brasília (DF) Terça-feira 30 de maio de 2006</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>118 - Chapecó (SC) Sexta-feira 23 de junho de 2006</i>
Entrega simbólica de Habitação Rural e II Encontro de Habitação da Agricultura Familiar
Brasília (DF) 5 de junho de 2006
N.D. “INVASÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PELO MLST COM PRISÃO DE 497 PESSOAS E 41 FERIDOS”
<i>119 - Brasília (DF) Terça-feira 27 de junho de 2006</i>

Jantar no Palácio Alvorada com Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Cerimônia de abertura da I Conferência Nacional de Economia Solidária “Economia Solidária como Estratégia de Desenvolvimento”
N.D. “TRATORAÇÃO “ALERTA DA AGRICULTURA CNA/MOVIMENTO NACIONAL DE PRODUTORES”
<i>120 - Brasília (DF) Sexta-feira 30 de junho de 2006</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>121 - Brasília (DF) Segunda-feira 3 de julho de 2006</i>
Roberto Rodrigues - Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Cerimônia de Posse de Luis Carlos Guedes Pinto, NOVO MINISTRO DA AGRICULTURA,
<i>122 - Brasília (DF) Segunda-feira 24 de julho de 2006</i>
Cerimônia de sanção da lei que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais
<i>123 - Brasília (DF) Terça-feira 25 de julho de 2006</i>
Recebe Fábio Meirelles, Presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo e Cerimônia de assinatura dos contratos do 2º Leilão Público de Biodiesel
<i>124 - Brasília (DF) Quarta-feira 30 de agosto de 2006</i>
I Encontro Nacional de Biocombustível
<i>125 - Ribeirão Preto (SP) Terça-feira 19 de setembro de 2006</i>
(Agenda cumprida pelo Presidente em Exercício)
Solenidade de abertura oficial da XIV FENASUCRO Feira Internacional da Indústria Sucroalcooleira e da IV AGROCANA Feira de Negócios e Tecnologia da Agricultura da Cana de Açúcar
<i>126 - Brasília (DF) Sexta-feira 13 de outubro de 2006</i>
Cerimônia de assinatura dos decretos de desapropriação dos imóveis em municípios do Complexo Usina Catende (PE)
Brasília 02/11/2006
N.D. “SAI MP QUE LIBERA R\$ 1 BILHÃO PARA SUBSIDIAR PRODUTORES DE SOJA”
<i>127- Brasília (DF) Quarta-feira 8 de novembro de 2006</i>
Guilherme Cassel, Ministro do Desenvolvimento Agrário
Governadores Zeca do PT (MS) e Blairo Maggi (MT)
<i>128 - Brasília (DF) Segunda-feira 4 de dezembro de 2006</i>
Carlos Augusto Lira Aguiar, Presidente da Aracruz Celulose S/A
<i>129 - Brasília (DF) Quinta-feira 16 de novembro de 2006</i>
Recebe Warren Staley Presidente da Cargill Agrícola S/A
São Paulo, 29/12/2006 (OESP)
N. D. “LÍDERES DOS SEM-TERRA PEDEM FIM DE MINISTÉRIO” e “MST E IGREJA PEDEM EXTINÇÃO DO MDA”
<u>ANO 2007 Primeiro Exercício do Segundo Mandato</u>
<i>130 - Brasília (DF) Quinta-feira 4 de janeiro de 2007</i>
Luis Carlos Guedes Pinto, Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<i>131 - Brasília (DF) Quarta-feira 7 de janeiro de 2007</i>
Reunião com o Conselho especializado de crédito da Organização das Cooperativas do Brasil
<i>132 - Iraquara (BA) Sábado, 10 de fevereiro de 2007</i>

Cerimônia de inauguração de usina de biodiesel da empresa Brasil Ecodiesel
<i>133 - Brasília (DF) Terça-feira 13 de fevereiro de 2007</i>
Guilherme Cassel, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>134 - Brasília (DF) Quinta-feira 22 de março de 2007</i>
Luis Carlos Guedes Pinto, Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Recebe convite da Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ)
<i>135 - Feira de Santana (BA) Sexta-feira 9 de fevereiro de 2007</i>
Cerimônia de inauguração de fábrica da Nestlé
<i>136 - São Paulo (SP) Sexta-feira 9 de março de 2007</i>
Encontro Privado com o Presidente dos EUA George W. Bush,
Almoço de trabalho sobre biocombustível
<i>137 - Mineiros (GO) Terça-feira 20 de março de 2007</i>
Cerimônia de inauguração do Complexo Industrial da Perdigão
N.D. “USINEIROS ESTÃO VIRANDO ‘HERÓIS MUNDIAIS’, DIZ LULA”
<i>138 - Brasília (DF) Sexta-feira 23 de março de 2007</i>
Reinhold Stephanes
POSSE DO NOVO MINISTRO DA AGRICULTURA
<i>139 - Brasília (DF) Segunda-feira 9 de abril de 2007</i>
Guilherme Cassel, Ministro do Desenvolvimento Agrário
<i>140 - Brasília (DF) Segunda-feira 25 de junho de 2007</i>
Francisco Menezes, Presidente do CONSEA
<i>141 - Brasília (DF) Quinta-feira 28 de junho de 2007</i>
Cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2007/2008

N.D. – Notícia do dia

**Fonte: Presidência da República, disponível no site <http://www.presidencia.gov.br/presidente/agenda/>
Elaboração do autor**

APÊNDICE 3
Órgãos estratégicos da Administração Pública Federal

1. Assessoria de Estudos Estratégicos - AEE
2. Assessoria de Gestão Estratégica - AGE-FCP
3. Assessoria de Gestão Estratégica - ASGE
4. Assessoria de Informações Estratégicas - AIE
5. Assessoria de Pesquisa Estratégica -
6. Assessoria de Pesquisa Estratégica e de Gerenciamento de Riscos - APEGR
7. Assessoria Especial de Gestão Estratégica - AEGE
8. Central de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos - CADIE
9. Centro de Estudos Estratégicos
10. Centro de Estudos Estratégicos do Exército - CEEEx
11. Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde -
12. Comitê de Gestão Estratégica da Previdência Social - CGEPS
13. Comitês Estratégicos - CE-ANATEL
14. Coordenação de Ações Estratégicas -
15. Coordenação de Assuntos Estratégicos - CAEST
16. Coordenação de Assuntos Estratégicos e Cooperação Internacional - COOR05-INT
17. Coordenação de Gestão Estratégica - CGE
18. Coordenação de Estudos e Projetos Estratégicos -
19. Coordenação de Planejamento e Gestão Estratégica Institucional - CGGEI
20. Coordenação de Planejamento Estratégicos e Avaliação - COOR06-INPE
21. Coordenação de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Organizacional - CPEDO-APAI-UnB
22. Coordenação de Suporte ao Planejamento Estratégico da Dívida Pública - COPED
23. Coordenação-Geral de Ações Estratégicas em Educação na Saúde -
24. Coordenação-Geral de Informação Estratégica para a Gestão - CGIEG
25. Coordenação-Geral de Gestão Estratégica - CGGE-ADENE
26. Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica - CGPGE-ADA
27. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico - CGPE
28. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Cooperação - CPEC

29. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública - COGEP
30. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais - COGAO
31. Coordenadoria de Estudos Estratégicos - CEE
32. Coordenadoria de Estudos Estratégicos - CEE
33. Coordenação de Acompanhamento Estratégico do Plano Plurianual -
34. Coordenação-Geral de Estudos Estratégicos - CGEE
35. Coordenação-Geral de Planejamento
36. Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica - CPGE
37. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico - CGPE
38. Coordenação-Geral de Políticas Estratégicas para a Educação Superior -
39. Coordenação-Geral Regional do Nordeste (Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste) - CETENE
40. Coordenação de Gestão de Políticas Estratégicas - COGEP/DEPIN
41. Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica - CGPGE
42. Coordenação-Geral de Planejamento Normativo e Estratégico do Sistema Nacional de Trânsito
43. Centro Estratégico de Formação e Educação Permanente -
44. Centro de Gestão Estratégica do Conhecimento em Ciência e Tecnologia - CGCON
45. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia - CAEPE
46. Diretoria de Estratégia e Organização – DIREO/BB
47. Diretoria de Gestão Estratégica - DIGES-CEFET-RJ
48. Diretoria de Gestão Estratégica - DGE
49. Diretoria de Gestão Estratégica - DGE-Ibama
50. Diretoria de Gestão Estratégica - DGE
51. Diretoria de Gestão Estratégica - DIGES-CEFET-RJ
52. Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional - DGEAI
53. Diretoria de Informações Estratégicas -
54. Diretoria de Planejamento Estratégico - ASPLAN
55. Diretoria de Política Espacial e Investimentos Estratégicos - DPEIE
56. Diretoria de Política e Estratégias para o Sistema Nacional Antidrogas
57. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas - DAPES

58. Departamento de Acompanhamento de Feitos Estratégicos-STF - DAFE
59. Departamento de Acompanhamento Estratégico - DAE-SGC
60. Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos - DAFIE-SCTIE
61. Departamento de Gerenciamento Estratégico e de Tecnologia - DEGIN
62. Departamento de Gestão Estratégica - DGE
63. Departamento de Gestão Estratégica - DGE
64. Departamento de Informações Estratégicas - DFRP
65. Departamento de Informações Estratégicas - DFRP
66. Departamento de Planejamento e Estratégia - DEPES
67. Departamento de Política e Estratégia - DPE
68. Departamento de Projetos Estratégicos –
69. Departamento de Projetos Estratégicos -
70. Departamento de Gestão Estratégica - DGE
71. Departamento de Recursos Estratégicos - DRE
72. Departamento de Recursos Estratégicos - DRE
73. Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DIJE
74. Departamento de Inteligência Estratégica - DIE Divisão de Planejamento Estratégico - DIPLAN
75. Divisão de Apoio à Gestão Estratégica - DIVAGE
76. Divisão de Apoio à Gestão Estratégica - DIVAGE
77. Divisão de Ações Estratégicas - DMS
78. Divisão de Estratégia de Defesa - DED
79. Divisão de Projetos Institucionais e Estratégicos - DIPIE
80. Divisão de Planejamento e Projetos Estratégicos - DIPRE
81. Gerência de Desenvolvimento e Suporte Estratégico - Gedes
82. Gerência de Desenvolvimento e Suporte Estratégico - Gedes
83. Gerência de Gestão Estratégica de Custos - GEGEC-UFRO
84. Gerência de Desenvolvimento e Suporte Estratégico - Gedes
85. Gerência de Estratégia e Novos Produtos - GEREN
86. Gerência de Informações Estratégicas - GEINES
87. Gerência de Operações e de Suporte Estratégico - Geoes-SUREG-II

88. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - NAE/PR
89. Núcleo de Assessoramento à Gestão Estratégica - NAEST
90. Núcleo de Gestão Estratégica - NGE/UFCE
91. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas -
92. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos - SCTIE
93. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais - SPEAI
94. Secretaria de Gestão Estratégica - SEA
95. Secretaria de Gestão Estratégica - SEA
96. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa - SGP
97. Secretaria de Planejamento de Longo Prazo
98. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI
99. Serviço de Planejamento Estratégico Organizacional - SPEO
100. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas -
101. Serviço de Assuntos Estratégicos - SAEST
102. Serviço de Informações Estratégicas - SINES
103. Serviço de Estratégias Táticas - SET
104. Terceira Subchefia - Doutrina, Política e Estratégia - 3ª Sch
105. Unidade de Projetos Estratégicos - UMFP

APÊNDICE 4

Cinquenta Normativos Seleccionados para a Agropecuária

1. **Lei 8.880, de 27/05/94** - introduziu o Plano Real e uma banda cambial flexível
2. **Lei 8.929, de 22/08/94** – Cédula do Produto Rural (CPR) para garantia de entrega física do produto com antecipação de receita da venda da produção esperada.
3. **Portaria MAPA 193, de 19/09/94** – estruturou o Programa Nacional de Sanidade Avícola
4. **Lei 9.138, de 29/11/95** – cria a Securitização (“Securitização I”) da dívida rural com prorrogação do prazo para dez anos, indexada no índice do preço mínimo de garantia, juros fixos de 3% a.a.
5. **Decreto s/nº de 29/04/96** – Ministério Extraordinário da Política Fundiária (pasta cujo título foi revisto em 2000), doze dias depois dos conflitos de Eldorado dos Carajás (PA).
6. **Decreto nº 1.889, de 29/09/94** – vinculação do INCRA ao novo Ministério.
7. **Decreto nº 3.509, de 14/06/2000** – criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário.
8. **Lei Complementar nº 87, de 13/09/96** – “Lei Kandir” isenta ICMS nas matérias primas e semimanufaturados exportados.
9. **Lei 9.433, de 08/01/97** – institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
10. **Regulamento nº1/97/Conab, de 28/02/97** – introdução dos Contratos de Opção de Venda de Produto Agrícola ao Governo (COV), juntamente com
11. **Medida Provisória 1.512-8, de 14/03/97** – introdução do Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), instrumento da política de garantia de preço mínimo (PGPM)
12. **Medida Provisória nº 1.715, de 03/09/98** – institui o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP)
13. **Lei 9.605, de 12/02/98** – impõe sanções penais para condutas lesivas ao ambiente.
14. **Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 2.471, de 26/02/98** – criação do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA) para dívida rural.
15. **Crise Cambial de 13/01/1999** – Para conter a perda de reservas, o Banco Central muda a política cambial, amplia inicialmente a banda de flutuação e cria o câmbio livre em 15/01/99.
16. **Portaria 180, de 08/09/1998** – exigência de certificado fitossanitário de origem no trânsito de plantas hilocônias (bananeira), devido ao fungo “sikatoga negra”.
17. **24/09/1998** – 5ª. **Reunião extraordinária da CTN Bio** - Aprova informe técnico conclusivo sobre o uso em escala comercial do cultivar geneticamente modificado de soja, da Monsanto, conhecida por “roundup ready” (RR), tolerante ao uso de glifosato, sem evidências de risco.
18. **Dezembro de 1998** – Política de Nacional de Irrigação e Drenagem criada pelo Ministério do Meio Ambiente.
19. **Instrução Normativa nº 7, de 17/05/99** – regula a agricultura orgânica, substituída pela Lei 10.831, de 23/12/2003
20. **Medida Provisória nº 1999-14, de 13/01/2000** – criação do MDA
21. **Resolução BACEN nº 2.699, de 24/02/2000** – cria o Programa de Financiamento para a Renovação do Maquinário Agrícola (MODERFROTA), ao amparo do FAT.
22. **Medida Provisória nº 2.042, de 28/07/2000** – posteriormente Lei 10.200, de 14/02/2001, introduz cláusula de liquidação financeira na Cédula do Produto Rural (CPR)
23. **Decreto nº 3.680, de 01/12/2000** – transfere do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Integração a Secretaria de Recursos Hídricos, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e Cia. Desenvolvimento dos Vales do S. Francisco e Parnaíba (CODEVASF).
24. **Lei 10.177, de 12/01/2001** – dispõe sobre operações rurais, industriais e comerciais ao amparo dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste
25. **Janeiro de 2001** – Identificação da Ferrugem Asiática em plantações de soja no PR.
26. **Lei 10.437, de 25/04/2002** – criação da “Securitização II”, que ampliou até 2025 a amortização do principal, e concessão de bônus de 25% às liquidações das dívidas acumuladas até 2001 e amortização de 35% do débito.
27. **Novembro de 2001** - Projeto de Estimativa do Desflorestamento Bruto da Amazônia (PRODES) mostra que entre 1978 e 2001 a região passou de uma área desmatada de 15 milhões em janeiro de 1978 para 58 milhões de hectares em agosto de 2000.
28. **Decreto 4.854, de 08/10/2003** – cria a Secretaria do Desenvolvimento Territorial, do MDA e renova o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)
29. **Lei 10.696, de 02/07/2003** – repactua dívidas do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), com recursos do FAT.
30. **Decreto nº 4.892, de 25/11/2003** – cria do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (implementa a Lei Complementar nº 93, de 04/02/98).

31. **Lei 10.823, de 19/09/2003** – sanciona o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) e cria o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural
32. **Lei nº 10.831, de 23/12/2003** – dispõe sobre a agricultura orgânica, substituindo a Instrução Normativa nº7, de 17/05/99.
33. **Março de 2004** – lançamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia
34. **Instrução Normativa nº 47, de 18/06/2004** – cria o Programa Nacional de Sanidade Suína
35. **Dezembro de 2004** – criação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)
36. **Lei nº 11.076, de 30/12/2004** - criação de cinco títulos de crédito para o agronegócio (Certificado de Depósito Agropecuário, o Warrant Agropecuário, Certificado de Direitos Creditórios ao Agronegócio, Letras de Câmbio do Agronegócio e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio).
37. **Decreto nº 5.351, de 12/01/2005** – criação da Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais, da Secretaria de Relações Internacionais do e a Assessoria de Gestão Estratégica do MAPA
38. **Lei nº 11.105, de 24/03/2005** – regulamenta a produção e comercialização de OGMs e cria o Conselho Nacional de Biossegurança, reestrutura a CTNBio e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança.
39. **Março de 2005** – Conclusão favorável ao Brasil no “Panel” iniciado em 2002 sobre subsídios dos EUA à produção de algodão.
40. **Abril de 2005** – Conclusão favorável ao Brasil e Austrália do “Panel” sobre subsídios da União Européia às exportações de açúcar.
41. **Resolução nº 3.282, de 02/05/2005** – prorroga o vencimento de dívidas do Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER Rural)
42. **Fevereiro de 2006** - aprovada **proposta de Emenda Constitucional nº 542/2002** – há vinte anos em tramitação na Câmara dos Deputados de revitalização do rio S. Francisco
43. **Abril de 2006** – criação a Embrapa Agroenergia
44. **Instrução Normativa MAPA nº 17, de 07/04/2006** – a Secretaria de Defesa Agropecuária aprova o Plano Nacional de Prevenção da Influenza Aviária e de Controle da Doença de Newcastle.
45. **Resolução BACEN 3.363, de 26/04/2006** – prorroga dívidas prorrogadas em 2005.
46. **Resolução BACEN 3.373, de 19/07/2006** – prorroga dívida dos programas FINAME Agrícola Especial, PRONAF, Proger Rural, operações compromissadas do Manual de Crédito Rural 6.2 e 6.9 (Poupança rural) para produtores de algodão arroz, milho, soja, sorgo, trigo ou leite.
47. **Instrução Normativa MAPA nº 17 de 13/07/2006** – o altera o Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina (SISBOV)
48. **Lei nº 11.326, de 24/07/2006** – institui a Política Nacional de Agricultura Familiar e reconhece os pequenos produtores como segmento produtivo.
49. **Lei nº 11.322, de 13/07/2006** – sanciona Medida Provisória nº 285, de 06/03/2006, que aprova a prorrogação por 5 anos dos refinanciamentos PESA, Securitização e RECOOP inadimplentes em dezembro de 2004.
50. **Lei nº 5.981, de 06/12/2006** – nova redação ao Decreto nº 4.074, de 04/01/2002, que regulamentara Lei nº 7.802, de 11/07/1989 sobre pesquisa e comercialização de agrotóxicos.

Fonte: GONZALES, Maria G. “Linha do Tempo da Agricultura Brasileira”, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2007 (?), disponível em http://www.iica.org.br/Docs/Noticias/IICAdivulgaDocumentosRefletemAgriculturaBrasil_Linha_Tempo_Portugues.pdf

Elaboração do autor que recomenda a leitura complementar do capítulo 4.3, inclusive as notas de rodapé.

ANEXO 1

Leis aprovadas para a Agricultura no período entre 1991 e 2005

Lei Nº	Data Assinatura	Data Publicação	Ementa	Situação
5691	10/8/1971	11/8/1971	Autoriza o Governo do Distrito Federal a constituir a Central de Abastecimento de Brasília S/A. - "CENABRA", e dá outras providências	Vigente
5764	16/12/1971	16/12/1971	Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.	n/d
5760	3/12/1971	7/12/1971	É da competência da União, como norma geral de defesa e proteção da saúde nos termos do art. 8º, item XXXVII, Alíneas a e c da Constituição, a prévia fiscalização sob o ponto de vista industrial e sanitário, inclusive quanto ao comércio municipal ou intermunicipal dos produtos de origem animal, de que trata a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950.	Revogada
5851	7/12/1972	7/12/1972	Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e dá outras providências	Vigente
5969	11/12/1973	12/12/1973	Institui o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, e dá outras providências	Vigente
6198	26/12/1974	27/12/1974	Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias dos produtos destinados à alimentação animal e dá outras providências.	Vigente
6276	1/12/1975	3/12/1975	Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº. 221, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca, alterado pela Lei nº. 5.438, de 20 de maio de 1968.	Vigente
6305	15/12/1975	16/12/1975	Institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências.	Revogada
6225	14/7/1975	15/7/1975	.	Vigente
6275	1/12/1975	5/12/1975	Acrescenta parágrafo único ao artigo 3º da Lei nº 5.760, de 03 de dezembro de 1971, e dá outras providências.	revogada
6446	5/10/1977	7/10/1977	Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias do sêmen destinado à inseminação artificial em animais domésticos, e dá outras providências.	vigente
6507	19/12/1977	19/12/1977	Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de sementes e mudas, e dá outras providências.	revogada
6638	8/5/1979	10/5/1979	Estabelece prática didático-científica da vivisseção de animais e determina outras providências	vigente
6685	3/9/1979	4/9/1979	Altera a Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, que instituiu o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO.	vigente

6894	16/12/1980	17/12/1980	Dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, destinados à agricultura, e dá outras providências.	vigente
6934	13/7/1981	15/7/1981	Altera a Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980 que dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, destinados à agricultura, e dá outras providências.	vigente
6938	31/8/1981		Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.	vigente
6981	30/3/1982	31/3/1982	Altera a redação do artigo 42 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.	vigente
7231	23/10/1984	24/10/1984	Transfere competência do INCRA para o Ministério da Agricultura, dispõe sobre o regime jurídico do pessoal do INCRA, e dá outras providências	vigente
7291	19/12/1984	20/12/1984	Dispõe sobre as atividades da equideocultura no País, e dá outras providências	vigente
7298	28/12/1984	3/1/1985	Autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho Nacional de Vitivinicultura - CONAVIN, dispõe sobre o Plano Nacional da Vitivinicultura, o seguro e o preço mínimo da uva, e dá outras providências.	revogada
7661	16/5/1988		Lei do Gerenciamento Costeiro	n/d
7678	8/11/1988	9/11/1988	Dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho, e dá outras providências.	vigente
7679	23/11/1988	24/11/1988	Dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução e dá outras providências.	vigente
7802	11/7/1989	12/7/1989	Dispõe sobre a pesquisa, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.	vigente
7876	13/11/1989	14/11/1989	Institui o Dia Nacional da Conservação do Solo a ser comemorado, em todo País, no dia 15 de abril de cada ano.	vigente
7889	23/11/1989	24/11/1989	Dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências	vigente
7890	23/11/1989	24/11/1989	Dispõe sobre Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, instituído pela Lei nº5.969, de 11 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 6.685, de 03 de setembro de 1979, e dá outras providências.	vigente
8078	11/9/1990	12/9/1990	O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.	vigente

8096	21/11/1990	22/11/1990	Dispõe sobre a comercialização e industrialização do trigo, e dá outras providências	vigente
8171	17/1/1991	18/1/1991	Dispõe sobre a Política Agrícola	vigente
8174	30/1/1991	31/1/1991	Dispõe sobre princípios de Política Agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola - CNPA, tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos	vigente
8427	27/5/1992	28/5/1992	Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural	vigente
8522	11/12/1992	11/12/1992	Extingue taxas, emolumentos, contribuições, parcela da União das Custas e Emolumentos da Justiça do Distrito Federal, e dá outras providências.	vigente
8543	23/12/1992	24/12/1992	Determina a impressão de advertência em rótulos e embalagens de alimentos industrializados que contenham glúten, a fim de evitar a doença celíaca ou síndrome celíaca	vigente
8723	28/10/1993	1/11/1993	Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências	vigente
8847	28/1/1994	28/1/1994	Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e dá outras providências	vigente
8918	14/7/1994	15/7/1994	Dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas e dá outras providências.	vigente
8936	24/11/1994	25/11/1994	Altera dispositivos dos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994.	vigente
9059	13/6/1995	14/6/1995	Introduz alterações no Decreto-Lei n. 221, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre proteção e estímulo à pesca.	vigente
9077	10/7/1995	11/7/1995	Autoriza o Poder Executivo a utilizar estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria	vigente
9111	10/10/1995	11/10/1995	Acrescenta dispositivo à Lei n. 5.197, de 3 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção à fauna	revogada
9138	29/11/1995	30/11/1995	Dispõe sobre o crédito rural, e dá outras providências	vigente
9272	3/5/1996	6/5/1996	Acrescenta incisos ao artigo 30 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola	vigente
9294	15/7/1996	15/7/1996	Dispõe sobre as restrições ao uso e a propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do artigo 220 da Constituição Federal	vigente

9321	5/12/1996	5/12/1996	Dispensa a comprovação de regularidade do recolhimento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR para fins de financiamento ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF, e dá outras providências.	vigente
9433	8/1/1997	9/1/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.	vigente
9445	14/3/1997	15/3/1997	Concede subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais	vigente
9456	25/4/1997	28/4/1997	Institui a Lei de Proteção de Cultivares, e dá outras providências	vigente
9461	13/6/1997	13/6/1997	Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, nas condições que menciona.	vigente
9605	12/2/1998	13/2/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.	vigente
9712	20/11/1998	23/11/1998	Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária.	vigente
9972	25/5/2000	26/5/2000	Institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências.	vigente
9973	29/5/2000	30/5/2000	Dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários.	vigente
9974	6/6/2000	7/6/2000	Altera a Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.	vigente
9976	3/7/2000	4/7/2000	Dispõe sobre a produção de cloro e dá outras providências.	vigente
10165	27/12/2000		Altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.	vigente
10167	27/12/2000	28/12/2000	Altera dispositivos da Lei no 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas	vigente
10203	22/2/2001	23/2/2001	Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, e dá outras providências.	vigente

10674	16/5/2003	19/5/2003	Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca.	vigente
10688	13/6/2003	16/6/2003	Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003 e dá outras providências.	vigente
10753	30/10/2003	31/10/2003	Institui a Política Nacional do Livro.	vigente
10814	15/12/2003	16/12/2003	Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004, e dá outras providências.	vigente
10823	19/12/2003	22/12/2003	Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências.	vigente
10831	23/12/2003	24/12/2003	Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências.	vigente
10883	16/6/2004	17/6/2004	Reestrutura a remuneração e define as competências dos ocupantes dos cargos da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário e dá outras providências	vigente
10925	23/7/2004	26/7/2004	Reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências.	vigente
10970	12/11/2004	16/11/2004	Altera dispositivos da Lei no 7.678, de 8 de novembro de 1988, que dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho, e dá outras providências.	vigente
11076	30/12/2004	31/12/2004	Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, o Warrant Agropecuário – WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA.	vigente
11079	30/12/2004	31/12/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.	vigente
11092	12/1/2005	13/1/2005	Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2005, altera a Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências.	vigente
11105	24/3/2005	28/3/2005	Regulamenta o art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995 e Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências.	vigente
11116	18/5/2005	19/5/2005	Dispõe sobre o Registro Especial de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto.	vigente

Fonte: SISLEGIS/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Elaboração do autor

ANEXO 2
CONTAS ABERTAS
Programas Selecionados

PROGRAMAS SELECIONADOS	DOTAÇÃO	EMPENHADO	PAGO	%
0352 - Abastecimentos Agroalimentar	7.410.202.123	5.409.707.075	2.015.397.568	27,2
0351 - Agricultura Familiar - PRONAF	2.203.512.021	2.085.984.169	831.265.806	37,7
0350 - Desenvolvimentos da Economia Cafeeira	2.145.509.000	1.626.290.988	1.323.531.494	61,7
1128 - Urbanização, Regularização Fundiária e Integração.	2.120.962.725	982.693.454	22.190.400	1,1
0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	1.942.733.683	1.281.607.013	842.316.838	43,4
0233 - Corredor Mercosul	1.312.550.784	850.274.740	248.328.484	18,9
0235 - Corredor Nordeste	1.201.656.031	631.704.764	57.113.905	4,8
0230 - Corredor Leste	850.119.933	508.747.221	163.966.389	19,3
1375 - Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pe	805.560.444	561.665.636	511.398.812	63,5
0236 - Corredor Oeste-Norte	780.804.282	129.269.255	11.359.399	1,5
0461 - Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científi	717.530.635	495.510.223	290.009.796	40,4
0379 - Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	687.054.405	289.448.000	46.050.226	6,7
1116 - Crédito Fundiário	550.419.775	467.525.956	75.143.785	13,7
1049 - Acesso à Alimentação	524.520.792	340.528.998	235.045.277	44,8
0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	503.238.579	304.419.343	126.666.034	25,2
1029 - Resposta aos Desastres	499.292.972	253.562.168	142.944.893	28,6
6003 - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	356.352.000	58.242.079	1.292.010	0,4
0631 - Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	308.780.039	70.788.119	47.189.765	15,3
1287 - Saneamento Rural	308.197.528	36.805.193	12.581.938	4,1
0775 - Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacion	290.218.194	226.492.641	190.271.199	65,6
1289 - Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambie	263.016.000	144.325.959	125.621.790	47,8
1027 - Prevenção e Preparação para Emergências e Desastre	260.055.000	30.564.024	1.515.505	0,6
1334 - Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	243.036.000	68.055.459	13.793.799	5,7
1020 - Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocid	184.798.300	24.540.994	4.911.960	2,7
6035 - Infra-estrutura de Transportes	176.500.000	56.153.298	3.402.188	1,9
0365 - Minimização de Riscos no Agronegócio	156.338.656	69.622.485	47.090.689	30,1
0360 - Gestão da Política Agropecuária	125.838.389	29.375.280	19.969.952	15,9
0797 - Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas	110.461.789	98.729.242	68.585.785	62,1
1342 - Desenvolvimento Sustentável da Pesca	88.735.001	26.033.300	24.335.956	27,4
1107 - Probacias - Conservação de Bacias Hidrográficas	86.260.481	46.025.989	27.754.228	32,2
1003 - Gestão da Política na Área de Planejamento	86.037.236	68.826.658	20.868.339	24,3
0356 - Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	80.558.000	30.669.993	23.345.013	29,0
0151 - Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial	60.243.935	23.269.482	16.973.938	28,2

0511 - Gestão da Política de Meio Ambiente	54.604.584	23.762.019	15.583.993	28,5
1215 - Alimentação Saudável	47.852.470	3.145.485	2.827.121	5,9
0473 - Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovaç	31.455.794	11.918.892	7.027.752	22,3
0375 - Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	17.211.450	6.189.460	4.255.419	24,7
1161 - Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindu	14.429.174	5.647.303	4.358.882	30,2
0139 - Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	14.190.000	9.640.604	8.957.598	63,1
1270 - Proambiente	3.600.252	2.154.353	1.810.994	50,3
0377 - Desenvolvimento da Caprinocultura, da Eqüideocultura	3.086.627	577.501	404.623	13,1
1332 - Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	3.035.435	911.231	629.213	20,7
0103 - Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego	3.020.000	217.244	111.822	3,7
1037 - Eficiência na Agricultura Irrigada	3.000.000	-	-	0,0
0369 - Desenvolvimento da Horticultura	2.925.780	206.416	122.878	4,2
1225 - Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgâ	2.553.128	506.868	339.576	13,3
0368 - Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	2.273.779	718.086	401.339	17,7
5005 - Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro	2.248.000	1.579.015	1.490.433	66,3
1387 - Microcrédito Produtivo Orientado	1.500.000	-	-	0,0
1143 - Promoção da Ética Pública	280.000	170.375	87.020	31,1
TOTAL DOS PROGRAMAS SELECIONADOS	27.648.361.205	17.394.804.050	7.640.641.823	27,6
TOTAL DO ORÇAMENTO DA UNIÃO	1.549.724.164.321	1.279.926.729.625	933.362.252.769	60,2
PARTICIPAÇÃO DA SELEÇÃO S/O TOTAL	1,8	1,4	0,8	

Fonte: Relatório de Dispendios da União por Programa 2006
Elaboração do autor

BIBLIOGRAFIA

ALFORD, Robert R. FRIEDLAND, Roger “Powers of theory: capitalism, the state, and the democracy” – Cambridge (EUA), Cambridge University Press, 1985.

ALVES, Eliseu; SILVA E SOUZA, Geraldo “A pesquisa agrícola numa agricultura integrada ao mercado internacional. O caso da Embrapa e dos cerrados”, artigo para o Simpósio “Agricultura e Políticas Agrícolas num Mundo Globalizado”, Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 2 e 3 de maio de 2007.

BACHA, Carlos J. C. “Economia e política agrícola no Brasil” – São Paulo: Atlas, 2004.

BAQUERO, Marcello (Org.) “Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades Contemporâneas” – Porto Alegre, Editora da Universidade, UFDRGS

BARRO, R.; SALA-I-MARTI, X. - “Economic Growth”, Cambridge: MIT Press, 2004.

BEINHOCKER, Eric D. “The Origin of Wealth: Evolution, Complexity, and the Radical Remarkings of Economics” – Boston: Harvard Business School Press, 2006

BOEHLJE, Michael; GRAY, Allan; DOBBINS, Craig – “Strategy development for the farm business: options and analysis tools” – West Lafayette (IN, EUA) -Purdue University – Department of Agricultural Economics

BOTELHO Fº, Flávio B. “ Capital social, educação e agronegócios” – Brasília: UnB/Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares/Núcleo de Estudos Avançados, v. 5, nº 21, 2005.

BOURDIEU, Pierre. “Le capital social: notes provisoires « in Actes de la recherche en sciences sociales, 1980, vol. 31, nº 1, p.2 disponível em <http://www.persée.fr>

_____. “Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico” – São Paulo: Ed. UNESP, 2004

_____. “ Razões Práticas: sobre a teoria da ação” – Campinas, SP: Papirus, 1996.

BUTTEL, Frederick H.; NEWBY, Howard. “The rural sociology of the advanced societies: critical perspectives” Montclair: Allanheld, Osmunn & Co. Publishers, Inc., 1980.

_____. “Some reflections on late twentieth century agrarian political economy” in Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 18, nº 2 (11-36): Embrapa, maio/ago.2001.

_____; “Classical theory and contemporary environmental sociology: some reflections on the antecedents and prospects for reflexive modernizations theories in the study of environment and society” in BUTTEL, Frederick; MOL, Arthur P.J.; SPAARGAREN,

Gert. “Environment and global modernity” - SAGE Studies in International Sociology - London: SAGE Publications Ltd., 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (org.) BIACHINI, Valter; GRAZIANO, José; VON DER WEID, J.M.; in “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento” Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – Brasília: 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica (CAET); Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). “Desafios à expansão da agropecuária brasileira”; seminário: Brasília, 21-22/11/2006 - apresentações multimídia disponíveis no site <http://www2.camara.gov.br/conheca/altosestudos/seminarios/agropecuaria.html>.

CASTELLS, Manuel. “A sociedade em rede” (coleção “A era da informação: economia, sociedade, cultura”) – São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHADDAD, Fábio R.; JANK, Marcos S.; NAKAHODO, Sidney N. “Repensando as políticas agrícola e agrária do Brasil”, in “site” do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) e in Revista Digesto Econômico, São Paulo: Associação Comercial de São Paulo, nov-dez, 2006.

COMMONS, John R. “The economics of collective action” – New York: The McMillan Company(4ª. edição, P. 23-57, 209-238), 1959.

COHEN, Kalman J.; CYERT, Richard M. “Strategy: formulation, implementation, and monitoring’ in “The Journal of Business”, vol. 46. Nº 3 (349-367), 1973.

COLEMAN, James S. “Social Theory, Social Research , and a Theory of Action” in “The American Journal of Sociology”, vol. 91, nº 6 (1309-1335), 1986.

_____. “Individual Rights and the State” in “The American Journal of Sociology”, vol. 82, nº 2 (428-442), 1976.

DELGADO, Guilherme C.; GASQUES, José G.: VILLA VERDE, Carlos. “Agricultura e políticas públicas” – Brasília: IPEA, 1996.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). “Radiografia do novo congresso: legislatura 2007-2011 (Série Estudos Políticos) Brasília: DIAP, 2006.

DINIZ, Eli. “Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945” – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. “A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado”. Revista de Sociologia e Política. UFPR: Curitiba, junho 2000, nº 14.

- _____. BOSCHI, Renato “Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil” – Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.
- ECONOMIST, The. “The harnessing of nature’s bounty: Brazilian agriculture” London, 05/11/2005.
- ELSTER, Jon – “Peças e engrenagens das ciências sociais” – Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994
- ENCUP – Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas: Conociendo a los ciudadanos mexicanos: 2003 – principales tesis” – Secretaria de Gobernación – Dirección General de Desarrollo Político - Fundación Este País, 2003 disponível em <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>
- ETC Group – “A Invasão Invisível do Campo: o Impacto das Nanotecnologias na Alimentação e na Agricultura” – Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnologia y Concentración – novembro de 2004
- EVANS, Peter. “Estados e transformação industrial” – Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.
- _____. “Análise do Estado num mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa”. Revista de Economia Contemporânea., nº4, jul.-dez. 1998.IE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- _____.; RUESCHEMEYER, D. ; SKOCPOL, T. “Bringing the State back in” – Cambridge, Cambridge University Press, 1985
- FERRANTI, David et. al.. “Beyond the city: the rural contributions to development” – Washington: IBRD/The World Bank, (p.1-54) 2005.
- FLIGSTEIN, Neil. “Markets as politics: a political-cultural approach to markets” in “American Sociological Review”, nº61 (656-673), 1996.
- _____. “The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies” – Princeton (EUA): Princeton University Press, 2001.
- FURTADO, Celso. “O mito do desenvolvimento econômico” – Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996.
- _____. “Formação Econômica do Brasil” – S. Paulo, Editora Nacional, 1970
- GARDNER, Bruce L. “Changing economic perspectives on the farm problem” in “Journal of Economic Literature”, vol. 30, nº 1 (62-101), 1992.
- GASQUES, José G.; CONCEIÇÃO, Júnia C.P.R.; FERREIRA, Brancolina. “Transformações da agricultura e políticas públicas” – Brasília: IPEA, 2001.

- GONÇALVES, José S. “Agricultura sob a égide do capital financeiro: passo rumo ao aprofundamento do desenvolvimento dos agronegócios” – in “Informações Econômicas” S. Paulo, v. 35, n.4. abril 2005
- GRANOVETTER, Mark S. – “The Strength of Weak Ties” – *The American Journal of Sociology*, vol. 78, n. 6, 1976
- GRAZIANO, Francisco. “A tragédia da terra” São Paulo: Iglu ed., 1991.
- _____. “O carma da terra no Brasil” São Paulo: Ed. Girafa, 2004.
- GRAZIANO DA SILVA, José “O novo rural brasileiro” – Campinas. UNICAMP.IE, 2002. (Coleção Pesquisas, 1)
- HALE, Dennis. “Bertrand de Jouvenel: a remembrance” in “PS-Political Science and Politics”, vol. 21, n° 3 (652-657), 1988.
- HARBOLD, William H. “Bertrand de Jouvenel on the essence of politics” in “The Western Political Quarterly”, vol. 6, n° 4 (742-749), 1953.
- HIRSCHMANN, Albert O. – “Projetos de Desenvolvimento” Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.
- JOHNSON, Stanley R.; “Strategic behavior, institutional change and the future of agriculture” – Center for Agricultural and Rural Development (CARD) - Ames: Iowa State University, 1998. (<http://www.card.iastate.edu/publications/DBS/PDFFiles/98wp199.pdf>)
- JOUVENEL, Bertrand de. “De la souveraineté: a la recherche du bien politique” – Paris: Editions M. Th. Génin, (p.27-77), 1955 .
- _____. “Du Principat et autres réflexions politiques” – Paris: Librairie Hachette, (p. 49-62), 1972.
- _____. “De la politique pure” – Paris: Calmann-Lévy, 1977.
- _____. “A ética da redistribuição” – Porto Alegre: Ortiz, Instituto Liberal, 1996.
- _____. “Du pouvoir” – Paris: Hachette Littératures (Collection Pluriel), 1998.
- LEITE, Marcelo. “Patacoadas transgênicas” in Suplemento “Mais”, Folha de S. Paulo, 14/12/2003, p. 22.
- LEME, Og. Sumário de “A natureza do processo”, MERQUIOR, José G. – Rio de Janeiro: Instituto Liberal, disponível no site <http://www.institutoliberal.org.br/publicacoes/thinktank/classicosliberais.htm>
- LEVI, Margaret. “Individual interests and collective action: selected essays”, vol. 99, n° 1(177-180), 1988.

- LOPES, Mauro de R. “Agricultura política: história dos grupos de interesse na agricultura” – Brasília: Embrapa-SPI, 1996
- _____. “A intervenção do governo nos mercados agrícolas” – Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988.
- MARINHO, Danilo Nolasco C.; QUIRINO, Tarcízio R. “Considerações sobre o estudo do futuro”. Revista Sociedade e Estado, vol. X, nº 1 (13-47), 1995.
- MARTINS, José de S. “Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político” – Petrópolis: Vozes, 1981.
- _____. “Reforma agrária: o impossível diálogo” – São Paulo: Edusp, 2001
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. “Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management” New York: The Free Press, 1998
- NOVAIS, Fernando A. “Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)”. S. Paulo: Editora Hucitec, 7ª. Edição, 2001.
- NORTH, Douglass C. “Institutions, institutional change and economic performance” – New York: Cambridge University Press, 1990 (p.73-104)
- _____. “Custos de transação, instituições e desempenho econômico” – Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998
- _____. “Understanding the process of economic change” – Princeton (EUA): Princeton University Press, 2005 (p. 23-47)
- NUNES, Edson. “A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático” – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., Brasília: ENAP, 2003 (p. 47-65)
- OLSON, M. “A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais”.- São Paulo: Editora da USP, 1999.
- OFFE, Claus; VOGT, Wiefried; FRANK, Jürgen – “Estado e Capitalismo” – Rio de Janeiro – Tempo Brasil, 1980
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT/FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; “OECD/FAO Agricultural Outlook: 2006-2015 - Highlights”, OCDE/FAO, 2006 - disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/38/38/37041460.pdf>
- _____. “Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist” in “OECD Observer”, 2002
- PORTER, Michael – “What is Strategy?” Harvard Business Review, nov-dec 1996
- PETERS, B. Guy - “Comparative Politics: Theory and Methods” Nova York: New York University Press, 1998

- _____ - “The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?” – Department of Political Science, University of Pittsburgh
- PIERSON, Paul – “Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis” – Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2004
- PUTNAM, R. D. “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna”- Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996
- REIS, Fábio W.; CASTRO, Mônica M.M. – “Democracia, Civismo e Cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, nº 45, fevereiro de 2001, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4329.pdf>
- RENNÓ Jr., Lucio R. “Instituições, cultura política e lógica da desconfiança numa cidade brasileira” in BAQUERO, Marcello (Org.) – “Desafios da Democratização na América Latina: Debates sobre Cultura Política” – Porto Alegre, Editora da Universidade, UFRGS
- _____. “Confiança Interpessoal e Comportamento Político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina” in “Opinião Pública”, Campinas, vol. VI, n. 1, 2001
- RICUPERO, Rubens. “O Brasil e o dilema da globalização”. Editora SENAC. S. Paulo, 2001 (Série Livre Pensar), p.86.
- RIFKIN, Jeremy – “O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho” São Paulo: Makron Books, 1995
- RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. “A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy Making” in “Planejamento e Políticas Públicas”, nº 12, jun/dez 1995
- _____; CARVALHO, Maria Izabel V. (Orgs.) “O estudo da política: tópicos selecionados” – Brasília – Coleção Relações Internacionais e Política – Editora Paralelo 15, 1998
- SANTOS, Milton “O espaço dividido: o circuito superior e o circuito inferior da economia urbana dos países subdesenvolvidos” – Livraria Francisco Alves Editora: Rio de Janeiro, 1979.
- SCHELLING, Thomas C. – “The Strategy of Conflict” – Cambridge, Londres: Harvard University, 1999
- SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard – “The Handbook of Economic Sociology” – Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2005
- SNOW, Allison “Unnatural selection” in “Nature”, Londres: Nature Publishing Group (NPG), vol. 424, 07/08/2003, p. 619

STONE, D. “Policy Paradox: the art of political decision making” - W.W.Norton & Co. Nova York: 2001

THERET, Bruno “As instituições entre as estruturas e as ações”. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2003, vol., n. 58

VEIGA, José Eli. “O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento” – Série Textos para Discussão nº 1 – Brasília, Convênio FIPE/IICA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), 2001

_____. “Ambientalismo, entre crença e ciência” in Folha de S.Paulo, 06/01/2008.

WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. - “Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy” in “World Bank Research Observer”, vol. 15(2),2000. Disponível em <http://wbro.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/15/2/225>

WORLD BANK, GROOTAERT, C.; NARAYAN, D. NYHAN JONES,V.; WOOLCOCK, M. “Measuring Social Capital: an integrated questionnaire” WB Working Paper nº11: Washington, 2004. p. 25. Disponível em http://povlibrary.worldbank.org/files/11998_WP18-Web.pdf

WORLD TRADE ORGANIZATION “International Trade Statistics 2007” - disponível em http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2007_e/its2007_e.pdf