

# **QUALIDADE CERTIFICADA E RASTREADA COMO DETERMINANTE DA COMPETITIVIDADE DA AGRICULTURA: análise laboratorial como insumo do processo produtivo<sup>1</sup>**

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>

## **1 - DESENVOLVIMENTO E TRANSFORMAÇÕES NO TAMANHO E NO PERFIL DA DEMANDA DE BENS DE CONSUMO<sup>1</sup>**

O processo de desenvolvimento econômico produz transformações relevantes na estrutura dos mercados como decorrência de mudanças decisivas nos gostos e preferências dos consumidores. Uma questão que nem sempre está posta nas análises de viabilidade econômica é o fato que o mercado não é uma resultante da ordem natural, nem tampouco um agente externo à sociedade na qual se insere, muito menos não submete-se ao Estado, mas a ele está submetido. Esta postura liberal na qual os cidadãos, exercendo livremente suas preferências, conduziriam a uma auto-regulação pelo mercado está muito longe de ser uma realidade.

O mercado nada mais é que uma construção da sociedade e, nesse sentido, está sendo permanentemente construído, tanto no plano institucional, com o regramento das práticas comerciais, como no das mudanças nas preferências dos consumidores. Desde logo, as regulações do mercado pelo Estado passam não apenas pelo exercício de políticas macroeconômicas de juros e câmbio, mas também por um significativo número de intervenções. Essas intervenções consistem desde políticas de subsídios a produtos internos, de alavancagem das exportações nacionais, de estímulo à inovação tecnológica e ao investimento, até políticas compensatórias para regiões, perfis de consumidores e perfis de produtores.

Assim, a tal lei da oferta e da procura, que define os níveis de preços, nada mais é que o resultado de uma enorme gama de intervenções realizadas no tempo e no espaço, que acabam por produzir uma dada estrutura de preços relativos.

Afirma-se, assim, que os preços relativos resultam sempre de políticas estatais e, em qualquer circunstância, refletem prioridades econômicas e sociais dos Estados nacionais. As distorções não são apenas resultantes das políticas públicas, e não somente das conjunturais, mas também e, principalmente, das estruturais. Na maioria das vezes essas distorções resultam exatamente da incapacidade e da decisão de não ação do Estado na correção da característica inexorável do desenvolvimento capitalista de aprofundamento das contradições.

Uma contradição típica do desenvolvimento capitalista diz respeito ao aprofundamento das diferenças de oportunidades, consubstanciadas em níveis crescentes de diferenças de renda. Para isso, os Estados nacionais concebem e executam políticas de proteção social que representam um enorme rol de instrumentos desenvolvidos e acionados para a redução dessas diferenças de oportunidades. Um dogma liberal clássico é que o equilíbrio de preços adviria da livre manifestação da preferência dos consumidores. Ora, cada qual pode exercer essa livre preferência exatamente na proporção da sua renda. Em teoria microeconômica, a renda do indivíduo determina sua reta orçamentária que, por sua vez, define o nível de satisfação do consumidor na medida em que tangencia uma dada curva de indiferença. A questão pareceria resolvida se não houvesse a possibilidade de uma pergunta arrasadora: o que determina a renda do consumidor e a respectiva reta orçamentária? Que liberdade tem quem não tem renda? Aí não há como não voltar ao ponto de partida, qual seja, o modelo de sociedade construído por dada formação de forças hegemônicas que conduziram no tempo determinado perfil de políticas públicas. Noutras palavras, a política define o mercado e não o contrário.

Nesse contexto, há que ser negada outra afirmação de inexorabilidade, normalmente colocada por forças estruturalistas em oposição

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-64/2005.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

aos argumentos liberais, de que a pobreza e a miséria derivam do fato de que, com o desenvolvimento capitalista, a renda dos mais pobres seria cadente. Numa situação dessas é impossível o desenvolvimento capitalista, pois diminuiria a capacidade de valorização do capital, impossibilitando a alavancagem do processo de acumulação. Na verdade, com o desenvolvimento capitalista numa situação de aprofundamento das desigualdades, há um aumento da distância entre ricos e pobres, à medida que as rendas de ambos crescem, com a ressalva que a dos ricos aumenta mais proporcionalmente à dos pobres. Assim, mesmo nessa situação, há mais renda para ser convertida em consumo em todas as classes sociais, embora alguns tenham muito mais que outros.

É exatamente essa renda adicional que provoca mudanças importantes no perfil e no tamanho da demanda. Essa renda adicional pode ainda ser amplificada por crescimento da produtividade que, em função da distribuição dos benefícios do progresso técnico entre produtores, comerciantes e consumidores, reflete-se diretamente na evolução dos preços relativos. Mais ainda, como elemento formador do perfil da demanda, surge a escalada crescente do *marketing*, criando modas, costumes e mercados para novos produtos. De outro lado, esse próprio processo de mundialização derivado da universalidade propiciada pelos meios de comunicação à distância equaliza crescentemente padrões de comportamento, ao mesmo tempo em que a internacionalização do capital provoca maiores similaridades entre as estruturas de mercado e de produção.

Esse processo mundializado de desenvolvimento capitalista está longe de representar a "comoditização" de todas mercadorias, pois a crescente personalização dos produtos e processos representa uma tendência moderna da diferenciação, sem contudo romper com os conceitos de ganhos em escala e da garantia de padrões mínimos. Essa "descomoditização" pela qualidade diferenciada está, entretanto, centrada nas características da satisfação de preferências especiais e de forma alguma tem relação com padrões inferiores das exigências do consumidor. Nesse aspecto, é fundamental recolocar as questões da produtividade e da qualidade no universo definidor da competitividade dos agronegócios numa economia globalizada. E essas questões têm relação direta com a ação reguladora e monitoradora da qualidade certificada como tarefa

precípua do Estado na etapa atual do desenvolvimento humano.

## 2 - QUALIDADE E PRODUTIVIDADE: requisitos da competitividade dos agronegócios

A caracterização do desenvolvimento capitalista como impulsionador do poder de compra dos indivíduos, do mesmo modo que padrões de exigência são mundializados, recoloca a problemática da produtividade e da qualidade noutros termos, que não os convencionais postulados das análises tradicionais das estruturas de mercado e do enfrentamento dos desafios de transformação produtiva da agricultura, enquanto agronegócios. Na verdade, há uma ruptura com o padrão de desenvolvimento capitalista da 2ª Revolução Industrial, centrado na "standardização" de produtos e processos, levando a ganhos crescentes de escala. A denominada 3ª Revolução Industrial, em curso nos vários segmentos econômicos, rompe com a "standardização" como desígnio estruturador de ganhos em escala, gerando a produção em série de produtos e processos personalizados, atendendo crescentemente as mais específicas preferências dos consumidores.

Assim, é preciso contextualizar na história a relação entre produtividade, qualidade e competitividade. No passado recente, o problema fundamental das sociedades era a escassez de alimentos e de outros produtos dos agronegócios. As pressões de preços eram um elemento rotineiro das transações nos canais de comercialização dessas cadeias de produção, fosse por impactos dos custos nos preços pagos aos agricultores que enfrentavam a não-remuneração consistente de fatores, fosse pela renda dos consumidores que não conseguia cobrir de forma completa o valor pago pela cesta básica de mercado para os padrões de consumo socialmente aceitos. Com agropecuaristas recebendo abaixo da necessidade para a remuneração adequada e os consumidores, em especial o operariado, com salários pressionados pelos custos dos gêneros de primeira necessidade, o desafio era baratear custos de produção no campo, elevar a renda dos agropecuaristas e, ao mesmo tempo, elevar a renda dos consumidores e baratear o custo de vida, em especial a cesta de alimentos. A compatibilização desses objetivos conduziu a um pro-

cesso de modernização centrado na produtividade e na escala.

A produtividade passou a ser uma busca inexorável para viabilizar renda superior com menor valor unitário do produto. E a escala reduziu os custos de transação, revolucionando as estruturas de mercado, redefinindo os fluxos internos aos canais de comercialização, onde os maiores exemplos são a emergência dos supermercados e das grandes agroindústrias e indústrias de alimentos. Tanto, assim, que a concorrência em preços era o elemento norteador dos mercados agro-alimentares. A renda era impulsionada pela maior produção que mais que compensava menores preços à medida que a produtividade elevou de maneira vertiginosa a capacidade criadora de valor do trabalho enquanto força produtiva. E o sucesso dessa política de exacerbação da produtividade resultou em economias de altos salários com preços agro-alimentares cadentes, ou seja, consumidores de renda elevada que na sua trajetória gastaram parcelas cada vez menores de suas rendas com os produtos agro-alimentares.

Interessante lembrar que menor parcela da renda não significa menor gasto com produtos agro-alimentares. Isso porque, por exemplo, 30% de uma renda de US\$1.000,00, representa US\$300,00 gastos na compra de agro-alimentares, enquanto 10% de uma renda de US\$10.000,00 significa gastar US\$1.000,00 com produtos agro-alimentares. Como o universo populacional cresceu, o tamanho da demanda aumentou de forma vertiginosa. Nos países capitalistas desenvolvidos, principais destinos das exportações brasileiras, isso é uma constatação inequívoca. E no Brasil? Desde logo há que se registrar que a renda de todas as camadas sociais aumentaram de maneira significativa, embora diferentemente dos países da América anglo-saxônica e da Europa, aqui as diferenças sociais cresceram de forma desmedida. Entretanto, houve um aumento importante da demanda e, para amplos segmentos sociais, em muitos dos produtos os padrões de consumo são similares aos europeus e americanos. Ainda que uma imensa massa populacional tenha sido posta à margem do processo pela elevação da exclusão social.

Essa demanda de maior tamanho aliada ao menor comprometimento da renda do consumidor com produtos agro-alimentares traz para o centro da discussão econômica dois fatores

cruciais: a) o primeiro é que o consumidor satisfeito das suas necessidades básicas busca sofisticar-se com exigências cada vez maiores, em especial no tocante à inocuidade dos alimentos, fato magnificado com a explosão de consciência de que a alimentação saudável é elemento determinante da qualidade de vida e da longevidade. Viver mais e melhor está agora ao alcance de um consumidor que não mais está às voltas com a luta pela sobrevivência e b) o segundo está no desafio de continuar impulsionando um crescimento do tamanho da demanda de produtos agro-alimentares, que só pode ser realizado com maiores gastos desse consumidor e para atraí-lo a gastar maior parcela de sua renda com esses produtos não há alternativa a não ser a sofisticação do consumo com o oferecimento de qualidades especiais. Em qualquer das duas alternativas, a qualidade certificada com rastreabilidade adequada consiste num elemento definidor da competitividade, equiparando-se à produtividade na determinação das possibilidades de incremento das vendas internas e externas, pois num mundo globalizado essas exigências não respeitam as fronteiras nacionais. E a concretização dessa qualidade superior com alta produtividade passa a ser um desafio para os Estados nacionais.

### **3 - DESAFIO DO NOVO ESTADO REGULADOR: garantir a qualidade certificada e rastreada de produtos e processos de cadeias de produção com produtividades crescentes**

As transformações produtivas recolocam noutros termos as funções do Estado na sustentação do processo de desenvolvimento dos agronegócios, alavancando os indicadores de produtividade setorial. Isso conduz a uma revisão institucional da estrutura de Governo, de modo a construir as bases da intervenção governamental. O Estado Desenvolvimentista, que tinha como premissa prover a economia de insumos fundamentais à alavancagem da produção para a obtenção de volumes quantitativos crescentes, cede lugar ao Estado Regulador. Esse novo formato das políticas públicas tem como focos: redução de todas as matizes de disparidades, investimento no conhecimento como elemento estratégico, normalização e monitoramento da qualidade certificada com base em instru-

mentos de rastreabilidade. A dinâmica econômica ainda exige o financiamento do custeio (capital de giro) e do investimento. Nos agronegócios, enquanto o capital para custeio vai progressivamente sendo provido pelos mecanismos de venda antecipada de safra pela securitização de recebíveis, no investimento, a presença das agências estatais de financiamento do desenvolvimento são essenciais para a alavancagem das inversões e fundamentais para conduzir as transformações econômicas na direção da diminuição das iniquidades, privilegiando, nas alternativas postas para a decisão em cada momento, atividades com menor relação capital-trabalho.

A edificação do Estado Regulador altera também o perfil das políticas de inovação tecnológica, centradas na geração e transferência do conhecimento. Isso porque, promover a liderança competitiva de cadeias de produção, baseada na interação entre a alta produtividade e a qualidade superior certificada e rastreada, altera de forma profunda o conteúdo não apenas da programação institucional, mas também da estrutura organizacional das instituições de pesquisa científica e tecnológica. É importante salientar que conhecimento se converte em inovação, passível de transferência e adoção, quando consubstanciado no insumo estratégico ou num serviço especializado. No modelo da oferta crescente, em síntese, a maior produtividade era resultante da interação entre insumos estratégicos, gerados pela pesquisa pública, principalmente novas variedades e cultivares mais produtivos, com a química e a mecânica, os bens de capital dos agronegócios, produzidos pelo complexo de indústrias privadas.

As habilidades dos agropecuaristas e dos operadores da logística das cadeias de produção foram elevadas de forma significativa pelos agentes da assistência técnica e extensão rural pública num primeiro momento e na fase seguinte pelos agentes de vendas das agroindústrias fornecedoras de insumos e máquinas. Essa combinação de ações públicas e privadas produziu nos agronegócios brasileiros um período de produtividades crescentes dos fatores de produção e, na associação desses desempenhos, um substancial crescimento da produtividade global. Ofertas crescentes a preços cadentes consistem nas variáveis sínteses do sucesso desse período de transformações dos agronegócios paulista e brasileiro, iniciado nos anos 50s e que encontra

seu apogeu nos fins dos anos 90s. Quanto à estrutura de Governo, verifica-se que após um *start* de presença ativa da intervenção direta no processo produtivo de agentes públicos, com o deslançar do processo, os agentes privados avançam nessa função até o ponto de assumir a hegemonia.

Mas o coroamento do êxito do processo irradiador da alta produtividade como motor do crescimento da oferta não significa o fim do espaço para a ação de agentes públicos. Na produção de inovações, essa presença tem até papel mais decisivo que antes mas, entretanto, ocorreu uma mudança radical nas perspectivas dessa ação. No modelo da qualidade superior, questões do processo produtivo, antes colocadas no plano inferior, como a sustentabilidade ambiental, emergem como elementos definidores da superioridade competitiva. Ressalte-se que a alta produtividade persiste como elemento definidor de vantagens de custo, mas agora a qualidade superior está colocada no mesmo patamar de determinação. Ademais, a singularidade de produtos e processos, conferindo vantagens de origem, assume a condição de definidora das potencialidades de inserção competitiva. Não há mais sustentação para a definição de “pacotes tecnológicos” aplicáveis a todas as realidades, pois a complexidade produtiva do novo padrão produtivo nega essa perspectiva unidimensional e reducionista da realidade.

A complexidade da combinação de conhecimentos tem como base a multidisciplinaridade para o delineamento de inovações significativas e efetivas, e abre espaço para um novo desenho das instituições. As estruturas institucionais vão sendo revistas com a criação de mecanismos típicos do Estado Regulador. A política de inovações tecnológicas, gerando conhecimentos e transformando-os em mercadorias na forma de produtos e serviços, amplia o espectro das ações. Os insumos estratégicos, representados pelas sementes genéticas e básicas, mudas, matrizes, reprodutores, vacinas, antígenos, persistem como resultados esperados da pesquisa pública, porém com a parceria comercial com agentes privados por meio de franquia de direitos de propriedade intelectual e alianças fundamentais para o desenvolvimento dessas inovações. Mas surge no novo modelo a necessidade de estruturação de laboratórios especializados em análises para monitoramento e certificação da qualidade.

Ainda que a demanda por análises laboratoriais tenda a crescer e, com isso, abra espaço para a ação privada, trata-se de tarefa estatal indelegável a estruturação de unidades laboratoriais de referência, que sejam instrumentos definidores da qualidade certificada. Essas unidades laboratoriais públicas devem ter a qualidade laboratorial certificada, porque organizadas para o atendimento dos padrões internacionais de exigência para o gênero, além de dar cobertura a todo o espaço geográfico do agronegócio.

Importante frisar que as análises laboratoriais, ao assumirem a condição de serviço inerente à produção com qualidade certificada, emancipam-se da condução em laboratórios orientados primordialmente para ensaios e experimentação científica, passando a ser um negócio tecnológico das instituições de pesquisa, o que exige uma nova institucionalidade voltada para o atendimento ao cliente. Anteriormente, apenas a produção de sementes genéticas e básicas em campos de multiplicação era a preocupação das instituições, mas agora, elas devem reestruturar seus laboratórios, orientando-os para a finalidade de atender ao crescimento da demanda por análises qualiquantitativas. A revisão do aparato laboratorial com a edificação de uma rede de serviços de análises é fundamental para o atendimento de três preceitos fundamentais: a) crescimento da demanda por análises provoca inevitavelmente a necessidade de conceber estruturas laboratoriais especializadas no seu atendimento e que incorporem ganhos em escala decorrentes dessa maior procura; b) cobertura de todo espaço produtivo paulista com base numa rede laboratorial descentralizada e multi-funcional de atendimentos, definindo papéis para unidades de perfis distintos, iniciando-se por estruturas básicas com serviços de rotina, associadas a estruturas regionais especializadas que, por sua vez, devem estar interligadas a estruturas de excelência localizadas nas sedes dos institutos de pesquisa; e c) diagnóstico e prospecção de demandas de análises laboratoriais envolvendo novos tipos de serviços e a criação de excelência institucional num espectro amplo e diversificado de procedimentos e métodos com a definição de estratégias para incorporação às rotinas laboratoriais dessas capacidades e competências e de mecanismos de associação a laboratórios privados, quando for possível essa parceria, visando a racionalidade no investimento público.

#### **4 - ANÁLISE LABORATORIAL COMO UM SERVIÇO ESTRATÉGICO NO NOVO CICLO DE DESENVOLVIMENTO DOS AGRONEGÓCIOS**

As análises laboratoriais foram desenvolvidas pela pesquisa tecnológica como um instrumento de experimentação. Num amplo espectro de linhas de pesquisa de estudos de solos, clima, água, vegetais, animais e outros aspectos das ciências agrárias foram sendo internalizadas e desenvolvidas metodologias para aprofundar o conhecimento científico da realidade produtiva paulista e brasileira. Entretanto, essas análises laboratoriais configuravam-se como instrumento da construção de dado resultado, ou seja, não consistia no objetivo da pesquisa em si, sendo concebida como seu meio. A procura por qualidade analítica, visando maior precisão dos resultados obtidos, gerou uma busca pelo aperfeiçoamento dos procedimentos e métodos de análises, bem como o domínio de instrumentação e equipamentos cada vez mais sofisticados.

O sucesso no desenvolvimento dessa atividade meio está intrinsecamente ligado à excelência da qualidade científica da pesquisa pública paulista para os agronegócios. Exemplo dessa competência está na detecção e solução de inúmeros problemas sanitários, tanto vegetais como animais. Sem o domínio de uma competência laboratorial consistente não haveria como lidar com doenças e pragas cada vez mais complexas e entender no detalhe seus mecanismos biológicos nas condições paulistas e brasileiras das lavouras e criações, para então propor medidas eficazes de controle. Diferentemente da inovação produtiva, consubstanciada numa nova variedade ou novo reprodutor de qualidades superiores, a pesquisa das análises laboratoriais, como toda questão da sanidade e qualidade, tem tido o reconhecimento de sua importância nas crises. A construção da capacidade de resposta, nesse caso, só pode ser testada quanto à sua efetividade, nas crises, quando a solução estiver pronta e eficaz.

Essa tem sido a história da pesquisa laboratorial no processo de transformação produtiva dos agronegócios paulistas. Embora muitas doenças de plantas tenham sido controladas, e se tenha encontrado solução para muitas epidemias em criações, o reconhecimento mostra-se quase sempre episódico. Enquanto a adoção de

uma variedade eleva a produtividade e converte-se em lucro tangível, na qualidade sanitária, por exemplo, há sempre o imponderável da abstração das perdas evitadas que, exatamente por não terem concretamente ocorrido, gera a sensação de vazio de resultados. Isso porque o sucesso absoluto desse tipo de ação está em impossibilitar a manifestação de seu objeto, fazendo-o pairar como um fantasma que nunca se materializa e, por isso mesmo, acaba se tornando personagem de uma peça de quase ficção. Entretanto, quando se concretiza, ou seja, no fracasso da prevenção, pode produzir perdas irreversíveis e muitas vezes permanentes.

A nova quadra do desenvolvimento dos agronegócios, centrada na exacerbação das exigências de qualidade certificada, com garantia de rastreabilidade, exatamente por transformar a análise laboratorial num instrumento de uso cada vez mais estratégico e generalizado no monitoramento dessa qualidade, rompe com a perspectiva da análise laboratorial como meio para transformá-la em um fim, ou seja, num produto fornecido como resultado na forma de serviço especializado. É extremamente relevante entender a análise laboratorial nessa nova perspectiva à medida que o conhecimento em métodos mais precisos e rápidos deixa os laboratórios para atender a uma demanda produtiva concreta. Não é mais apenas um caminho seguro para a realização de um dado conhecimento biológico posterior, é antes de mais nada um instrumento produtivo estratégico e acabado. Visualizando a análise laboratorial sob esse prisma, a pesquisa envolve a busca de desenhos laboratoriais mais eficientes, acoplando a busca por eficiência processual na efetivação dos ensaios, a rapidez e precisão analíticas e, principalmente, ganhos em escala com laboratórios de serviços especializados multifuncionais, compatibilizando investimento em equipamentos com a obtenção do máximo rendimento. Noutras palavras, a eficiência laboratorial entra de maneira definitiva na agenda institucional, focada não mais apenas no resultado da pesquisa, mas no cliente de seus serviços.

Assim, a estrutura laboratorial, que tem sido pensada como decorrência de uma programação de pesquisa biológica, rompe com essa característica para ser pensada, projetada e reestruturada simplesmente a partir da ótica do fornecimento de serviços especializados. E aprimorar métodos e procedimentos, bem como o conhe-

cimento de sistemas de diagnoses cada vez mais sofisticados, seja como campo instrumental, seja na manipulação do objeto, passa a ser uma finalidade cada vez mais presente para instituições que, nos vários perfis de análises, se convertem em centros de excelência, reconhecidos no plano internacional pela competência em termos de referência na pesquisa laboratorial. Nesse campo, não há meio caminho, pois num mundo globalizado, ou se tem padrão internacional reconhecido, ou não se tem nada.

Das pesquisas laboratoriais paulistas, talvez a que mais tenha evoluído no sentido de se concretizar como um serviço especializado e estratégico utilizado em larga escala pelo setor produtivo, seja a análise de solo. O Instituto Agromônico (IAC), da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), dedicou-se ao desenvolvimento de procedimentos de análise química de solos durante muitas décadas. Desse esforço de pesquisa emergiu a sistematização de procedimentos e padrões de análises aplicadas a solos tropicais, numa contribuição pioneira que simplesmente reescreveu os conceitos das ciências do solo, mostrando a inaplicabilidade da simples importação de conceitos criados em condições distintas da realidade nacional e estruturando outros, compatíveis com os solos tropicais. Mais que isso, com a expansão das práticas de calagem e adubação, o IAC passou a prestar esse serviço para interessados em utilizar as análises de solo como referência para decisões produtivas consistentes. Com a expansão da demanda por esse tipo de análise laboratorial, foram estruturados desenhos laboratoriais adequados, com automação e informatização de processos para realização de análises em escala. E, num passo decisivo, organizou um sistema associado de 91 laboratórios públicos e privados que, com o uso do método IAC de análise de solos, realiza mais de 320 mil análises a cada ano. E num sistema de monitoramento, a unidade laboratorial do IAC que realiza em torno de 18 mil análises anuais promove o treinamento e o aperfeiçoamento dos laboratórios da rede associada.

Esse exemplo certamente não pode ser generalizado, pois sua aplicabilidade está relacionada com o tipo de análise laboratorial envolvida. Porém, muitas análises podem seguir caminhos similares num processo de ampliação de sua demanda, embora esteja sempre nítida a necessidade da estrutura pública como referência

de última instância e na busca permanente de aprimoramento dos procedimentos analíticos. Num perspectiva geral, não há como postergar a necessidade da reestruturação da logística laboratorial pública, com a integração de unidades esparsas numa ampla rede laboratorial integrada, realizando diagnóstico preciso do estado da arte dos procedimentos analíticos, para conceber e adotar medidas de aumento de eficiência. Mais que isso, essa nova perspectiva deve necessariamente colocar numa agenda prioritária a concepção de um projeto para investimento em laboratórios de serviços como uma ação governamental estratégica, definindo um plano diretor para essa atividade com o horizonte de uma década.

Essa estratégia deriva diretamente da necessidade de que seja estabelecido um salto estratégico na conceituação da concepção de uma função precípua porque indelegável, além de estratégica, do Estado, que diz respeito à defesa da agricultura. Por certo, foi um avanço verificado no final dos anos 90s a emancipação da defesa agropecuária em relação à extensão rural paulista. Mas há que se avançar muito mais para que seja constituída uma capacidade operacional e uma estratégia institucional compatível com o exercício do poder de polícia na defesa do patrimônio produtivo (controle de doenças e pragas de plantas e animais e da má conservação do solo enquanto capacidade produtiva) e garantidora do consumo de produtos sadios (defesa do consumidor). Desde logo, há que se passar a limpo toda a estrutura governamental (federal e estadual), eliminando conflitos de interesses ideológicos internalizados na máquina pública, que colocam em disputas, por vezes fratricidas, instituições públicas de um mesmo governo, mas situados em instâncias diferentes do meio ambiente, da saúde e da agricultura. Há que se estabelecer mecanismos de regulação unificados (redutores de burocracias e custos operacionais) compatíveis com a modernidade do Estado da Regulação. Definindo quem é quem e quem faz o quê e estabelecendo uma única agência federal, com similar estadual, para dar conta dessa função indelegável do Estado, estaria sendo percorrido o caminho em busca da qualidade com eficiência.

Porém, por outro lado, há que se definir mecanismos consistentes de controle social e de governabilidade sobre essa estrutura de defesa,

que por se tratar de uma atividade econômica, deva ser típica da agricultura. Essas premissas de controle social e de governabilidade, em primeiro lugar, devem permitir o contraditório à cidadania, elemento fundante do Estado Democrático de Direito. As instituições devem ter desenhos objetivos que evitem a sobreposição de funções e, com isso, a prevalência de uma em detrimento de outra. Nesse pressuposto, quem policia e pune (atividade típica de defesa na fiscalização da observância de procedimentos e por isso apreende e destrói produções em desconformidade) não deve ser responsável por educar (extensionistas que ensinam o controle de pragas e doenças focando diversas alternativas técnicas viáveis). Da mesma forma, quem emite a ordem de apreensão de produtos em desconformidade (também típica de defesa) não deve ser a mesma instância que produzirá as provas dessa desconformidade (análise laboratorial). No mesmo sentido, quem aplica a legislação pode até apresentar sugestões de leis e decretos normativos e estabelecer padrões punitivos (multas, apreensões e destruição), mas não deve deter o poder de estabelecer essa legislação que deve caber à instância superior submetida ao controle social. Afinal, nessa legislação há sempre conflitos de interesses entre grupos econômicos e grupos sociais, além da necessidade de arbitragem cotidiana de contenciosos que não deve ser atribuição de instâncias de fiscalização como a defesa da agricultura que visa agir na aplicação irrestrita da legislação pertinente e dentro de seus limites.

Nesse sentido, torna-se fundamental tanto a regulamentação da Lei Federal n. 9.712, de 20 de novembro de 1998, que modificou o capítulo VII - defesa agropecuária, da Lei Federal n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola), como estruturar, por meio de instrumento legal adicional, uma instituição pública dotada de autonomia operacional (redes de instituições com concepções compatíveis no plano das demais instâncias da federação brasileira) para executar as ações de defesa da agricultura, num conceito mais amplo que sanidade animal e vegetal. Essa Lei Federal, que ainda não foi regulamentada, instituiu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), que compreende o conjunto de instituições da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que exerçam atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização na

área de defesa agropecuária. As atividades da Instância Central e Superior são exercidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com apoio (na forma da proposta de regulamentação disponível no site do MAPA e submetida a sugestões da sociedade civil) dos órgãos colegiados: Câmara Técnica de Defesa Agropecuária, do Conselho Nacional de Política Agrícola; Comitê Executivo de Saúde Animal; e Comitê Executivo de Sanidade Vegetal. A concepção adequada para esse conjunto de instituições e colegiados representa um desafio na construção da institucionalidade compatível com eficiência operacional e adequado gerenciamento de conflitos.

Pois bem, a primeira questão a ser enfrentada, para garantia de uma visão republicana no plano federativo, é separar a formulação da operacionalização das normas da política de defesa agropecuária (com a concentração das decisões regulatórias na Câmara Técnica de Defesa Agropecuária) com a plena descentralização institucional e federativa das ações operacionais. Assim, a maioria pública da composição dessa Câmara Técnica não deve ser restrita às instituições operacionais da política de defesa agropecuária (embora as inclua em nível minoritário), mas contemplar instituições públicas, como universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica, além das de extensão rural. Nas Unidades da Federação devem ser previstos mecanismos similares que visem garantir maior controle social sobre os processos decisórios, além de se evitar a exacerbação de posições corporativistas e ampliar a legitimidade da referida Câmara. Ademais, como segundo pressuposto, para a defesa da sociedade e da cidadania, há que se garantir o espaço para o contraditório, o que somente será factível com a realização das provas e contraprovas laboratoriais por instituições independentes da estrutura operacional que produziu a autuação em situação de plena autonomia operacional, além da constante necessidade de desenvolvimento científico dos procedimentos analíticos, visando rapidez e exatidão. Assim, os laboratórios credenciados não podem nem devem pertencer à estrutura das instituições operacionais de defesa incluídas no SUASA, devendo as normas de credenciamento serem fixadas pela Câmara Técnica de Defesa Agropecuária e a execução da referida exigência bem como sua fiscalização estar a cargo de outras

instâncias do MAPA e das secretarias estaduais de agricultura. O terceiro pressuposto consiste no fato de que as decisões sobre os valores e a tipologia dos serviços a serem cobrados pela instituição que detém autonomia operacional sobre o sistema de defesa devam ser da competência exclusiva do ministro de Agricultura, no plano federal, e dos secretários de Agricultura, no plano estadual, uma vez que as taxas, que nesse caso por serem compulsórias e obrigatórias para os agentes das cadeias de produção, correspondem a instrumentos de natureza tributária, não devem ser objeto de delegação de competência, por interferirem de forma direta nos custos das cadeias de produção da agricultura. Há que ser considerada, ainda, a política de recursos humanos com remuneração adequada ao exercício de função indelegável do Estado e sujeita a operar com atividades de elevados valores econômicos. Essas premissas são fundamentais para que essa ação pública seja executada com eficiência e controle social e atendendo aos preceitos de governabilidade, dentro dos contornos do Estado Democrático de Direito.

Por isso, há que se construir instituições e instâncias distintas para cada função precípua, com controles sociais objetivos com espaços para o pleno exercício da cidadania. Nesse redesenho, as análises laboratoriais devem ser enfocadas pela estrutura governamental como prioridade para a competitividade da agricultura, não apenas certificando qualidade rastreada do produto nacional, mas definindo parâmetros para o estabelecimento de barreiras não tarifárias para evitar riscos à agricultura nacional e ao consumidor brasileiro, em função de importações de produtos. É fundamental destacar que o aprimoramento da legislação da defesa da agricultura exige constante avanço da capacidade e da qualidade das análises e das estruturas laboratoriais, conferindo maior rapidez e precisão, além de maior credibilidade no comércio internacional. Daí uma política explícita de construção de redes de laboratórios para prestação de serviços pelas instituições de pesquisa científicas e tecnológicas e universidades, articulando-as numa estratégia consolidada e programando investimentos nessa logística de excelência, consiste numa prioridade para o desenvolvimento da agricultura paulista e brasileira, assim como o é a estruturação de agência de defesa da agricultura, com recursos e estruturas compatíveis, políticas de recur-



sos humanos que garantam evolução funcional, capacitação e remuneração condizentes com o exercício de uma função pública por definição. Trata-se de contingência da modernidade, com a construção de instâncias de governo compatíveis com o Estado da regulação, capaz de enfrentar o desafio de empreender um novo ciclo de desen-

volvimento da agricultura (paulista e nacional), que se constituiu líder mundial na produção tropical.

**Palavras-chave:** qualidade certificada, competitividade, análise laboratorial, exportações.