

Textos para Discussão

TD-IEA n.30/2012

**SISTEMA PAULISTA DE DEFESA DA AGRICULTURA: conformação
institucional com base em novos fundamentos conceituais¹**

**AGRICULTURAL DEFENSE SYSTEM OF SÃO PAULO:
institucional organization and conceitual fundaments**

José Sidnei Gonçalves²

Enio Antonio Marques Pereira³

Março 2012

¹Trabalho realizado no âmbito do Gabinete do Secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, tendo os autores usufruído dos debates realizados com Airton Ghiberti, então dirigente da Assessoria Técnica, e o arquiteto Antonio Carlos de Azevedo Thyse, a quem os autores agradecem as contribuições oferecidas. Registrado no CCTC: 12/2010.

²Engenheiro Agrônomo, Doutor em Ciências Econômicas, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA). Dirigiu a Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA). Foi Presidente da Comissão Técnica de Estudos Estratégicos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

³Médico Veterinário, especialista em saúde pública, Fiscal Federal Agropecuário aposentado. Ocupou vários cargos na Administração do Ministério da Agricultura: Diretor do DIPOA, Delegado Federal de Agricultura no Estado de São Paulo, Secretário Nacional de Produção, Secretário de Defesa, Secretário Geral Adjunto, Superintendente da SUDEPE, Ministro Interino. Foi Assistente Técnico de Gabinete da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.



RESUMO: Este documento consolida as ideias de concepção do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura, pensado como política de Governo para a coordenação das responsabilidades públicas e privadas envolvidas na produção e distribuição do alimento seguro da fazenda à mesa no Estado de São Paulo, a partir de uma visão contemporânea das transformações ocorridas na agricultura - padrões de qualidade, segurança e rastreabilidade, assegurados para serviços, produtos e processos -, e considerando os marcos legais que rompem a dimensão tradicional da defesa agropecuária - exclusividade do Governo e foco em doenças e pragas de alto impacto- o texto alinha as bases de um modelo sistêmico centrado na gestão de riscos, e a partir daí as ações necessárias para o aprimoramento da regulação e controles públicos e o esclarecimento dos papéis dos agentes privados, na medida em que a produção com qualidade e segurança é responsabilidade da esfera produtiva. Para realizar tal formulação, são enfrentados os desafios da crítica conceitual e das normas vigentes, além de compilar sustentação em experiências internacionais no campo da moderna defesa agropecuária.

Palavras-chave: alimento seguro, defesa da agricultura, políticas públicas, instituições estatais, organizações privadas.

ABSTRACT: This document consolidates the ideas of Agriculture Defense System of São Paulo consolidation, thought the Government policy for the coordination of public and private responsibilities involved in the production and distribution of food safety from farm to table in São Paulo State. From a contemporary vision of the changes in agriculture- assured standards of quality, safety and traceability for services, products and processes- and considering the legal frameworks that break the traditional dimension of animal and plant health - exclusivity of the government and focus on diseases and plaques of high-impact- the text aligns the basis of a systemic model focusing on risk management, and from there the actions to improve the public regulation and controls and to clear the roles of private actors, considering the quality and safe production is a responsibility of the productive sphere.

Key-words: food safety, defense of agriculture, public policies, public regulation, private organization.



1 - INTRODUÇÃO

O PPA 2008-2011 (Lei nº 13.123 de 8 de julho de 2008) do Governo do Estado de São Paulo fixou dentre suas prioridades “para que São Paulo mantenha a liderança no agronegócio”, o Programa nº 1313 Risco Sanitário Zero “que tem como objetivo ampliar e modernizar a capacidade estadual de vigilância sanitária e epidemiológica”⁴. Mais à frente essa peça programática estruturante da ação governamental define que tal Programa

engloba ações como certificação de qualidade do produto de São Paulo, avaliação de produtos e processos monitorados pela defesa agropecuária, novos insumos estratégicos para diagnóstico e controle de pragas e doenças e educação sanitária aos produtores rurais⁵.

O PPA 2008-2011 apresenta ainda outros elementos definidores do Programa nº 1313 Risco Sanitário Zero, como seu objetivo que seria

modernizar as estruturas de vigilância do sistema estadual de defesa sanitária a fim de estabelecer um processo de inteligência sanitária capaz de responder rapidamente a eventos que ponham em risco a sanidade agropecuária a fim de enfrentar o desafio de assegurar que a qualidade dos alimentos seja atestada amplamente no território paulista.

A justificativa se mostra ainda mais contundente ao aduzir que

uma nova agenda exige nova concepção de intervenção estatal crucial para a sustentação da competitividade externa da agricultura brasileira. São necessários ajustes para um modelo de defesa agropecuária fundamentado em dois conceitos amplos: o conceito de qualidade dos alimentos e o conceito de análise de risco⁶.

Fica nítido que o PPA 2008-2011 define de forma objetiva e precisa não apenas os pressupostos mas que resultado se espera da ação governamental, qual seja “estabelecer um processo de inteligência sanitária capaz de responder rapidamente a eventos que ponham em risco a sanidade agropecuária”, bem como estabelece a metodologia apropriada ao definir que são

necessários ajustes para um modelo de defesa agropecuária fundamentado em dois conceitos amplos: o conceito de qualidade dos alimentos e o conceito de análise de risco.

Definem-se aí os elementos determinantes da moderna concepção institucional e da

⁴Ver Plano Plurianual 2008-2011 v. 1 p. 3.

⁵Ver Plano Plurianual 2008-2011 v. 1 p. 100.

⁶Ver Plano Plurianual 2008-2011 v. 2 p. 74.



conformação programática para o segmento estratégico de defesa agropecuária. Tendo como suporte essas premissas definidas na Lei nº 13.123 de 8 de julho de 2008 que institucionaliza o PPA 2008-2011, buscou-se o desenho da moderna concepção de intervenção estatal, conformando a proposta de estruturação do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura, aqui discutido e apresentado. Tal formulação dos propósitos se mostra fundamental para que se possa aquilatar o devir operacional da implementação das mudanças necessárias na defesa da agricultura paulista.

2 - DEFESA AGROCUÁRIA BRASILEIRA: síntese histórica dos avanços, dos recuos e dos desafios presentes

No que se domina de forma genérica por “defesa agropecuária” é mais comum pensar a estruturação da defesa e vigilância agropecuária pelas ações de combate às doenças e pragas. Por essa visão identificá-la como uma responsabilidade exclusiva do governo que se pratica, predominantemente, por instrumentos de fiscalização presencial dos agentes econômicos da fazenda a mesa. Essa é a visão ultrapassada totalmente desconectada aos desafios do presente.

Na sociedade atual, onde a informação, o conhecimento, os direitos e a responsabilidade social constituem os novos valores de aproximação e proteção dos interesses individuais e difusos, os desafios da vida saudável, do alimento seguro e da segurança dos negócios sustentam-se em novas bases. O desafio é multilateral e as normas de ordenamento social são discutidas e administradas em fóruns multilaterais, inclusive para a agricultura, transcendendo os limites da agropecuária.

De outra parte o recém ciclo mundial de expansão econômica e social⁷ materializa a nova realidade e intensifica o uso dos novos paradigmas para o melhor funcionamento da sociedade moderna⁸. O incremento das relações entre países, o livre trânsito de pessoas, bens e serviços, entre outros fatos marcantes apressam as mudanças. Neste novo cenário destaca-se a consciência que floresce para o enfrentamento inteligente dos novos desafios e, em especial, para a correção das distorções decorrentes do ciclo anterior de desenvolvimento.

A sociedade está sendo convencida de que o padrão de desenvolvimento do período urbano industrial tem que ser quebrado definitivamente sob pena do esgotamento

⁷A base de sustentação desse processo é a ascensão social de milhões de famílias na Ásia, Leste Europeu e América Latina. São dezenas de milhões de pessoas passando a consumir bens e serviços que antes eram restritos a poucos.

⁸Entre eles a iniciativa global do alimento seguro da fazenda a mesa.



dos serviços da natureza⁹ e do esgarçamento irreparável do tecido social. As estratégias integradas de desenvolvimento e de combate aos fenômenos sociais da violência urbana, do desemprego, da pobreza, da má distribuição das riquezas, da má gestão pública, da agressão à natureza e do comportamento de risco das pessoas passam a fazer parte das agendas multilaterais e dos compromissos políticos dos governos em quase todos os países do mundo¹⁰.

A sociedade em movimento acelera o estreitamento das relações entre os grupos sociais, valoriza a família, o local onde estão e a pessoa como objetos da atenção. A instantaneidade das informações aproxima os hábitos, as culturas e os comportamentos. A palavra que melhor pode expressar esse novo e vigoroso ciclo de desenvolvimento é sustentabilidade. Para tanto há que se erguer a defesa da agricultura como elemento de forja do Estado da Regulação indo mais além que os superados conceitos de defesa agropecuária concebido com base amplitude setorial estreita (“dentro da porteira e focado em debelar impactos na produção”), típica do Estado Desenvolvimentista anterior à realização do processo de industrialização, que concomitante com a urbanização levou à formação da sociedade de massas.

No Brasil, desde a reforma administrativa de 1977 procura-se dar maior organicidade ao sistema de defesa agropecuária. Atualizar o conjunto das leis e processos que disciplinam esses serviços¹¹ transformou-se em uma questão de Estado. A Lei 8171, de 1991 (Lei Agrícola¹²) é o principal indicador de como deve ser reorganizada a defesa agropecuária¹³. Além disso, a Lei de Defesa do Consumidor, os acordos da Rodada Uruguai do GATT e os acordos de complementação econômica são outros dispositivos que implicam em revisão das políticas e dos papéis dos atores na construção de um novo Sistema Nacional de Defesa da Agricultura¹⁴.

⁹A conservação da biodiversidade garante a manutenção dos serviços ecológicos que a natureza nos presta, como a polinização, o controle de pragas e vetores de doenças, a ciclagem de nutrientes (água, nitrogênio, carbono), a contenção de encostas, a regulação da temperatura e da umidade do ar, entre outros.

¹⁰As inúmeras crises mostraram a falta de confiança nas políticas públicas e o despreparo dos governos em lidar com situações novas. De um lado os governos ofertando serviços em desuso e do outro os grupos sociais querendo soluções para questões contemporâneas.

¹¹As leis de defesa sanitária animal (1934), defesa sanitária vegetal (1934), inspeção de produtos de origem animal (1952), inspeção de bebidas (1977) e fiscalização de insumos e serviços usados na agropecuária (posteriores a 1975).

¹²Em seus artigos 27 A, 28 A e 29 A.

¹³Respeitar os acordos internacionais, as práticas de controle universais e a participação dos atores privados. O Decreto 5.741, de 30 de março de 2006, regulamenta esses artigos e cria o ordenamento da nova defesa.

¹⁴A nova visão passa a ser a do alimento seguro da fazenda ao garfo do consumidor.



O antigo termo Defesa Sanitária da Agricultura, que numa concepção ampla, havia sido estabelecido na reforma administrativa de janeiro de 1942 na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo que criou um Departamento com essa concepção de combate a pragas, doenças, parasitos e moléstias que afetavam as culturas da agropecuária estadual (que incluía pesquisa, fiscalização e inspeção de produtos¹⁵). Na verdade esse Departamento deriva da evolução de iniciativa de organização da estrutura paulista de defesa do final dos anos 1920, em que

como primeiro passo para a organização da defesa agrícola e animal do Estado, foi criado o Instituto Biológico pela Lei nº 2.243 de 26 de dezembro de 1927

com o nome de Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal, para que “São Paulo, pelas suas administrações, nunca se descuidará do combate às pragas das lavouras e às epizootias¹⁶”. Isso após o Governo Federal ter criado o Instituto Biológico de Defesa Agrícola pelo Decreto nº 14.356 de 15 de setembro de 1920¹⁷. O que chama a atenção consiste no fato de que ambas as estruturas foram pensadas a partir da aplicação direta do conhecimento científico na defesa sanitária da agricultura.

A emergência da Revolução Verde no final dos anos 1950, em que praticamente todas as mazelas da agricultura seriam resolvidas pelo melhoramento genético, acabou deixando para plano inferior as questões da defesa da agricultura, que, contudo, ressurge no final dos anos 1970, no conceito de defesa agropecuária, utilizado na reforma federal do Ministério da Agricultura de 1977 (a denominada Reforma Paulinelli) para designar as atividades de poder de polícia do setor público executor das políticas setoriais. Essa reforma administrativa na agricultura foi conduzida tendo por objetivo introduzir a administração gerencial na agricultura brasileira¹⁸.

A Reforma Paulinelli configura a última revisão aprofundada da organização das

¹⁵Esse Departamento de Defesa Sanitária da Agricultura da Secretaria de Agricultura e Abastecimento criado pelo Decreto nº 12.498 de 7 de janeiro de 1942, absorvendo o então Instituto Biológico, que retomou a denominação original por meio da Lei nº 5592 de 2 de fevereiro de 1960.

¹⁶A referência para a experiência paulista está nas páginas 25 a 27 da Mensagem de 1928 de prestação de contas ao Legislativo do então Presidente da Província de São Paulo Júlio Prestes de Albuquerque. Esse dirigente paulista que ganhou a eleição presidencial mas foi impedido de assumir após o Golpe de Estado de Getúlio Vargas contra o então Presidente da República Washington Luiz, foi um dos maiores modernizadores da estrutura pública para a agricultura com intensas reformas no final dos anos 1920, realizadas em especial em 1927 sob o comando de Fernando Febeliano da Costa, que posteriormente seria um dos interventores federais em São Paulo.

¹⁷A referência sobre a estrutura federal que foi extinta em 1930, está no artigo de RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. A Pesquisa Agropecuária Federal no período compreendido entre a República Velha e o Estado Novo. Cadernos de Difusão de Tecnologia 4 (2):129-153., EMBRAPA, Brasília (DF). 1987.

¹⁸O Brasil foi o primeiro país do mundo a propor uma organização sistêmica para os desafios da sanidade.



responsabilidades públicas para o setor agrícola no Brasil. Todas as revisões ocorridas pós 1977 são meras ações superficiais que na verdade empobreceram a lógica da integração e da concentração de esforços para o alcance de objetivos nacionais em matéria de agropecuária. A abordagem usada pela reforma, além das modernas ferramentas de gestão, procurou entender sistemicamente os papéis privados e públicos para enfrentar os desafios do crescimento econômico e social com uma visão espacial e política. Assim para o ordenamento das políticas a agricultura foi conceituada em dois segmentos básicos: o setor privado e o setor público¹⁹.

O setor privado foi definido por dois subsistemas inter-relacionados: produção e abastecimento. Naquela época as crises de abastecimento eram freqüentes. Procurou-se substituir os produtos importados por produção própria e incorporar áreas ao processo produtivo. Já o setor público foi dividido em 4 subsistemas: i) planejamento; ii) produção; iii) abastecimento; e, iv) defesa. Do ponto de vista espacial além das fronteiras geopolíticas foram previstas as fronteiras ecossistêmicas (norte, nordeste, cerrado, semi-árido, trópicos úmidos, etc.) e as ações com efeito pólo.

O subsistema Defesa composto por uma unidade central normativa e auditora (Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária²⁰) e entes operacionais descentralizados que se responsabilizariam pelos controles. Mais ainda, ocorre a transferência de algumas tarefas para os privados (veterinários e agrônomos credenciados, controle de qualidade, responsabilidade técnica, entre outras), a eliminação das sobreposições entre órgãos federais (PL 20 que juntava Saúde e Agricultura em um único órgão normativo) e a descentralização administrativa para Estados e Municípios.

A Reforma Paulinelli foi um sucesso que levou o Brasil a posição de liderança mundial. Na parte pública foram organizadas a pesquisa, o meio ambiente, a assistência técnica, o crédito, a armazenagem, o abastecimento. Foram incorporados o cerrado, o semi-árido e outras áreas ao processo produtivo. Foram criadas as indústrias de equipamentos, insumos e processamento e organizados os mercados de serviços. Esse sucesso poderia ter sido mais amplo caso as orientações relacionadas à Defesa tivessem sido efetivamente implantadas²¹.

Passadas três décadas desde a Reforma Paulinelli, muita coisa mudou no passado recente em relação às responsabilidades do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciá-

¹⁹Naquela época a organização privada era incipiente e a presença do estado era hegemônica.

²⁰Funções de 5 Departamentos foram distribuídas entre a Secretária de Defesa, Diretorias Estaduais e Secretarias de Agricultura.

²¹Existem gargalos sérios decorrentes da quebra dos modelos de planejamento e de defesa agropecuária.



rio), à representatividade dos agentes privados, à inserção do Brasil no mundo, às tecnologias, às relações de consumo, às relações de comércio, entre inúmeras outras questões. É o mundo globalizado com novos temas ocupando as agendas dos países.

Mesmo assim, nos seus principais elementos, a visão da Reforma Paulinelli para a Defesa pode ser considerada atual. Essa visão foi ampliada com os resultados dos acordos internacionais e das iniciativas mundiais do alimento seguro da fazenda à mesa do consumidor, consolidando-se em um novo sistema que inclui os agentes privados, as políticas públicas, os atores de representação dos vários interesses e o meio científico. Agora, a influência crescente das representações dos setores privados nas decisões do Estado permite construir entendimentos comuns com maiores graus de ambição e de praticidade para eliminar custos invisíveis e dotar o país da proteção adequada.

As novas regras internacionais facilitam o comércio de bens e serviços para os países que as adotam. O inverso pode ocorrer com os países que têm dificuldades em promover esses ajustes²². A transição de modelo é um grande desafio. Essa transição é mais longa quando os agentes privados têm baixos graus de organização e de representatividade e o tema não é parte relevante da agenda política do Governo.

Os possíveis conflitos entre os países são administrados por mecanismos multilaterais e pelo incremento das oportunidades de integração e de desenvolvimento econômico e social. Existem normas internacionais que, aprovadas pelos respectivos parlamentos, passam a regular seus mercados internos e as suas relações de comércio. Para cada norma internacional existe um Comitê de acompanhamento e organismos multilaterais de cooperação. O aparato internacional de organismos para a regulação, a cooperação técnica, a cooperação financeira, entre outros e os Acordos de Complementação e de Integração Econômica entre países constituem os principais elementos para a expansão dos mercados, a distribuição mais equitativa das riquezas do mundo e a prevenção de desavenças²³.

A agricultura brasileira está internacionalizada. Há que considerar todas essas novas realidades nas providências que visam diminuir os efeitos negativos dos perigos sanitários na economia. É preciso inteligência, usar a ciência e respeitar os princípios internacionais para construir um modelo seguro e de elevada credibilidade (comportamento e atitude privada). Como os avanços ocorridos nestes últimos 30 anos são grandes e os agentes privados assumiram maior responsabilidade em suas relações de co-

²²O alargamento do comércio amplia o risco da disseminação de perigos aos animais, plantas e ao homem.

²³Os parlamentos aprovam e acompanham a execução dos acordos, atuam na consolidação das legislações e na fixação das normas gerais de ordenamento dos mercados.



mércio há que aproveitar o sinergismo entre esses avanços e a capacidade de influência dos organismos de representação dos entes privados para apressar a adoção do modelo do alimento seguro da fazenda à mesa²⁴. As confederações patronais (CNA, CNI, CNC e CNT) através de suas unidades operacionais, constituem uma importante chave para a busca das soluções para os desafios do alimento seguro da fazenda à mesa do consumidor.

A União Européia convivia, até 2002, com uma realidade muito assemelhada a brasileira: de muitos órgãos envolvidos com as operações de inspeção, falta de normas gerais e ausência de práticas conforme as normas internacionais. A estratégia da UE com uma Agenda aprovada pelo Parlamento (Livros Verde e Branco) é um excelente exemplo de como avançar na adoção pacífica dos acordos internacionais²⁵. No Brasil convive-se com as ações isoladas dos órgãos públicos. As propostas de ajustes são parciais, fragmentadas e contrariam princípios constitucionais, recomendações do Congresso e mesmo as leis de interesses difusos.

A iniciativa privada está fazendo a sua parte. Há alguns anos aprimora-se a coordenação entre o SESI/ SENAI, o SESC/SENAC, o SENAR, o SENAT e o SEBRAE para ações de apoio às empresas que precisam usar as recomendações internacionais como as Boas Práticas de Produção e o HACCP. Existe ainda um programa de qualidade dos 5 S chamado Programa do Alimento Seguro- PAS que materializa essa intenção. Existe o PAS fazenda, o PAS indústria, o PAS transporte, o PAS comércio, PAS turismo, etc. Este programa pode vir a ser o elemento de convergência para a grande virada: a consolidação dos desafios da defesa da agricultura com as questões do meio ambiente, da saúde pública e das relações de consumo.

O caminho para a nova defesa da agricultura consiste numa política pública em que: i) o Estado define o nível de proteção adequado e fiscaliza os agentes; ii) o agente econômico garante a segurança do bem para seu cliente; iii) o sistema de produção gerencia os perigos reais e potenciais na situação de cada agente econômico; iv) o agente substitui os produtos defeituosos (recall); v) o agente econômico fornece informações sobre o produto, o processo e os controles. A questão crucial está na urgência das mudanças pois, se na origem o Brasil fora pioneiro na defesa agropecuária, está a reboque das mudanças globais e atrasado em termos de defesa da agricultura.

Ao Governo do Estado de São Paulo, tal como no passado, está colocado o desíg-

²⁴O desafio não é mais do Ministério A ou B e muito menos uma questão de alocação de recursos financeiros. O desafio é da sociedade organizada e do parlamento.

²⁵A União Europeia usou a estratégia mundial do alimento seguro.



nio de avançar no alargamento construtor da modernidade, lançando os pilares do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura. Isso porque se tem no momento um processo interrompido, uma vez que desde a segunda metade dos anos 1990 foram realizados importantes esforços na construção de uma “nova defesa agropecuária”, com base na acepção da qualidade de produtos e processos, ensejando desde a edição de leis estaduais de defesa animal e vegetal (Lei nº 10.670, de 24 de outubro de 2000 e Lei nº 10.478, de 22 de dezembro de 1999), até mesmo a criação de uma agência de defesa não implantada (Lei Complementar nº 919, de 23 de maio de 2002), passando por uma relevante legislação de qualidade de produtos e processos (Lei nº 10.481 de 29 de dezembro de 1999) que criou o Sistema de Qualidade de Produtos Agrícolas, Pecuários e Agroindustriais do Estado de São Paulo e instituiu o Selo São Paulo de diferenciação da qualidade do produto. Contudo, nos últimos anos, os esforços no sentido da construção da nova institucionalidade para a defesa da agricultura paulista foram interrompidos.

3 - DEFINIÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO SISTEMA PAULISTA DE DEFESA DA AGRICULTURA

A abrangência do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura (SPDA) compreende a: a) defesa agropecuária (defesa sanitária animal, defesa sanitária vegetal, fiscalização de insumos e serviços usados na agricultura, inspeção de produtos de origem animal); b) fiscalização das práticas de conservação do solo e da água; c) promoção, manutenção, recuperação e proteção da saúde animal e da sanidade vegetal; d) bem estar animal; e) fiscalização de produtos orgânicos e de organismos geneticamente modificados; f) monitoramento da qualidade de produtos e processos e ampla divulgação dos resultados aos consumidores buscando mitigar a assimetria de informações deformadoras do comportamento social e fonte de confusão da opinião pública; e, g) rastreabilidade dos animais, vegetais e produtos derivados e insumos.

No Sistema Paulista de Defesa da Agricultura, guardando necessária compatibilidade com a legislação federal vigente, entende-se por defesa o disposto no Artigo 27 A da Lei Federal nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, que modificou o capítulo VII – defesa agropecuária, da Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola). Trata-se de um termo peculiar do Brasil, não encontrado em outras nações e que foi introduzido na reforma do setor público agrícola para: a) designar as responsabilidades do poder de polícia das legislações de defesa sanitária animal e vegetal, fiscalização de insumos e inspeção e classificação de produtos de origem animal e vegetal; b) assegurar a sanidade dos vegetais, a saúde dos animais e a idoneidade dos insumos e serviços. Em síntese tem-se por conceito o significado de defesa enquanto elemento produtor e

garantidor da saúde.

Tanto assim que, à similaridade das políticas públicas clássicas de saúde, estruturou-se o Sistema Unificado de Sanidade Agropecuária (SUASA) pelo Artigo 28 A da Lei Federal nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, que modificou o capítulo VII – defesa agropecuária, da Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Trata-se de um Sistema Único para a promoção da saúde dos animais e dos vegetais, Assemelhado ao Sistema Único de Saúde (SUS) o SUASA opera sob a coordenação do Poder Público, nas 3 instâncias (central, intermediária e local) para organizar as ações de vigilância e defesa sanitária animal e vegetal.

O SUASA realiza-se com a participação dos serviços oficiais, dos produtores e trabalhadores rurais e suas associações, dos profissionais que os assistem, dos conselhos profissionais e das entidades gestoras de fundos de apoio a defesa. Está articulado ao SUS nas matérias de saúde pública, tendo também o município como unidade básica para a organização dos serviços oficiais. Adota estratégias ecossistêmicas e descentralizadas por tipo de doença conforme orientação internacional, com prioridade a erradicação de doenças no conceito área livre.

Também integrantes da estrutura nacional de defesa da agricultura, os Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos de Origem Animal e Vegetal e de Insumos estão previstos no Artigo 29 A da Lei Federal nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, que modificou o capítulo VII – defesa agropecuária, da Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Trata-se da organização e das atividades de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal e vegetal e de fiscalização dos insumos e serviços. Na operação preconizam a introdução das ferramentas de auto-controle como a Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle.

O Sistema Paulista de Defesa da Agricultura (SPDA) corresponde dentre outros elementos a organização do SUASA e dos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produção Animal, de Produção Vegetal e de Insumos e Serviços na jurisdição do Estado de São Paulo. Dessa maneira sua organização não consiste na criação de uma estrutura, mas sim na definição de uma concepção de ação pública definidora dos papéis dos agentes públicos e privados envolvidos. No sistema nacional corresponde às instâncias intermediárias e local sob as quais detém responsabilidade direta.

O SPDA concebe as ações no Estado de São Paulo, bem como articula os agentes econômicos, os profissionais e suas representações com a Autoridade de Defesa de atuação operacional de espectro estadual. Pensa a estratégia do alimento seguro em todo fluxo produção-consumo da fazenda à mesa, sob a coordenação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA). Nesse contexto serão formulados e executados pla-





nos, programas, regulamentos, normas, diretrizes e ações integradas e interativas, envolvendo redes especializadas públicas e privadas de serviços e de fundos de apoio a defesa da agricultura.

Daí sua implantação exigir como alicerce a prévia institucionalização por Decreto do Executivo. Sob a estrutura desse ato balizador de conceitos, amplitudes e definidor de estratégias é que se erguerão as demais estruturas componentes do SDPA. A proposta de institucionalizar o Sistema Paulista de Defesa da Agricultura apresenta similaridade com o Decreto nº 40.103 de 25 de maio de 1995, que organizou o Sistema Integrado de Agricultura e Abastecimento (SEIAA) no Estado de São Paulo, definindo os objetivos e os mecanismos de integração dos municípios. A distinção consiste que o SPDA que também incorpora a lógica da ação municipal, abrange outras instâncias públicas e privadas.

A operacionalização do SPDA enquanto alicerce do edifício institucional que configura a defesa da agricultura paulista suscitará outras medidas em termos de legislação e normas que configurarão o seu espectro normativo. Mas diferentemente de como essa questão estratégica tem sido até agora tratada no âmbito do Governo do Estado de São Paulo, com a institucionalização do SPDA estão definidos os marcos das normas legais complementares a serem formuladas. Como integrante dessas medidas de revisão de normas está a construção da configuração institucional desejada para a Autoridade Paulista de Defesa da Agricultura.

Dentre os principais instrumentos legais a serem modificados está a Lei Complementar nº 919, de 23 de maio de 2002 que dispõe sobre a criação da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo (ADAESP). O ajuste na LC nº 919 de 2002 que criou a ADAESP se mostra fundamental para torná-la compatível com a atuação enquanto Autoridade do Sistema e dotá-la dos meios para cumprir sua missão na estratégia universal alimento seguro da fazenda a mesa, compreendendo todo o fluxo produção-consumo da agricultura paulista.

Para tal há que se avançar na modernização operacional e conceitual da atual estrutura da Coordenadoria de Defesa Agropecuária (CDA) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento definida no Decreto nº 43.512, de 2 de outubro de 1998 e suas alterações posteriores, em especial o Decreto nº 52.193 de 24 de setembro de 2007. Tal como está a LC nº 919 de 2002 representa tão somente a transformação em autarquia da mesma concepção vigente na CDA, o que se mostra insuficiente para o que se pretende da Autoridade Paulista de Defesa da Agricultura.

4 - REDIFINIÇÃO DE PRIORIDADES: uso da inteligência sanitária torna superada a ideia de postos fixos

Um das ações inseridas no Programa 1313 Risco Sanitário Zero consiste no Projeto 20.125.1313 2059 Força Tarefa na Fronteira - Construção de Postos Fixos de Fiscalização Sanitária, cujo descritor enseja exatamente a “construção e reformas de postos fixos de fiscalização nos principais corredores sanitários do Estado”. No PPA 2008-2011 (Lei nº 13.123 de 8 de julho de 2008) a meta fixada corresponde a 17 postos fixos construídos²⁶. A Lei Orçamentária Anual para o Exercício 2008 (LOA 2008), que corresponde à Lei nº 12.788 de 27 de dezembro de 2007, previa recursos para a construção/reforma de 5 postos fixos, meta não realizada no exercício previsto. Também a Lei Orçamentária Anual para o Exercício 2009 (LOA 2009), que corresponde à Lei nº 13.289 de 22 de dezembro de 2008, que preconiza a reforma/construção de postos fixos. Na ótica da reestruturação com base na edificação do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura, há que se modificar também a ação da unidade operacional do SPDA representada pela Coordenadoria de Defesa Agropecuária (CDA). Trata-se, de enfrentar a necessidade de reprogramação institucional uma vez que o uso da inteligência sanitária previsto no objetivo do Programa Risco Sanitário Zero torna superada a ideia de postos fixos, uma vez que as prioridades passam a ser outras.

A razão está na concepção programática com base no marco da estratégia global do alimento seguro da fazenda a mesa. Ter capacidade para intervir, em caso de necessidade, é pressuposto da doutrina de segurança do Estado. A vigilância sanitária e fitossanitária tem no cadastro das fazendas (endereço e responsável), na autorização prévia para trânsito de animais e vegetais e no controle do trânsito nas estradas, ferrovias, portos e aeroportos, os principais meios para garantir a prevenção e o controle rápido de possíveis eventos de risco.

A política de defesa agropecuária concentra nessas ferramentas parte substancial da atenção despendida por todos os serviços oficiais, tanto os federais como os estaduais. Os Departamentos de Saúde Animal e de Sanidade Vegetal da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura são os entes responsáveis pelas normas de vigilância em todo o país. O Sistema de Vigilância de Trânsito (VIGIAGRO), controla os portos, aeroportos e postos de fronteiras internacionais e interestaduais. Essa operação, nos aspectos estratégicos, táticos e operacionais, conta com a efetiva participação de outras unidades do aparelho do Estado. É fundamental um bom plano de ação e eficientes mecanismos de integração e coordenação das atividades envolvidas.

²⁶Ver Plano Plurianual 2008-2011 v.2 p. 74.





A vigilância sanitária nos tempos de hoje constitui atividade de inteligência integrada com um grande aparato para fornecer as autorizações de trânsito e para controlar as malhas viária e rodoviária, os portos e aeroportos. A capacidade de intervenção do Estado é o objetivo maior da vigilância. É comum querer medir a capacidade do Estado pelo número de postos nas estradas dos órgãos de defesa. Isso é um erro crasso. Um dos indicadores é dispor de postos de controle organizados e operados pela autoridade competente pelo controle da estrada, afinal o que se quer controlar são os veículos de transporte das cargas.

A inteligência sanitária trabalha com análise de risco em seus três componentes de avaliação, gerenciamento e comunicação de risco. Quando falamos em comunicação de risco é fundamental que todos os intervenientes diretos e indiretos em relação aos perigos que devem ser controlados saibam efetivamente seus papéis nesse gerenciamento. Neste sentido está claro que o aparelho do Estado tem que demonstrar capacidade de trabalhar as informações disponíveis e de controle sobre os agentes econômicos e sobre os perigos potenciais e reais às atividades econômicas.

O sistema de vigilância de trânsito (VIGIAGRO) no Brasil é muito grande e com baixos graus de inteligência e integração institucional. Seus componentes Internacional, Interestadual e Intra-estadual se complementam e funcionam sob uma única direção. A introdução de ferramentas de inteligência, a integração das atividades e a institucionalização da coordenação dessas atividades vêm acontecendo em uma velocidade aquém do recomendável para um país que busca a liderança mundial da agricultura. A locação da estrutura de controle é um dos elementos de maior sensibilidade do sistema. O Brasil possui mais de 130 pontos de entrada com infra-estrutura operacional. Como o país possui uma grande fronteira seca existem milhares de entradas que podem ser utilizadas. O mesmo vale para as entradas nas fronteiras entre os estados.

O Governo Federal além de responsável pelo trânsito internacional e entre os estados, também é o responsável pelas normas que regulam as autorizações prévias para a movimentação dos animais e dos vegetais. As operações para o fornecimento dessas autorizações e para o controle do trânsito são realizadas pelos órgãos especializados dos Governos Estaduais. Os cadastros das fazendas, dos pontos de risco e as guias de trânsito são insumos básicos da vigilância. A atualização dos cadastros e as facilidades para a emissão das guias de trânsito são fundamentais para a vigilância. Na prática verifica-se uma oferta insuficiente de postos de atendimento. Os usuários desses serviços têm que perder horas de seus tempos para obter os documentos exigidos, deslocando-se às vezes por largas distâncias.

No caso do Estado de São Paulo existem 40 escritórios da Coordenadoria de De-



fesa Agropecuária (CDA) que funcionam em horário comercial. Não é possível imaginar que esses documentos não sejam até agora emitidos pela internet. Com o Programa Risco Sanitário Zero pretende-se corrigir essas impropriedades. O Sistema Paulista de Defesa da Agricultura tem por meta dispor de unidades locais em todos os municípios e introduzir ferramentas de tecnologia da informação que facilitem a vida dos usuários.

Os usuários da defesa como cidadãos têm direitos constitucionais que não estão sendo observados adequadamente. É livre a movimentação de pessoas, bens e dinheiro. Isso vale também para animais e vegetais. O que é vetado é a movimentação de animais e vegetais com doenças e pragas transmissíveis. Daí, desde 1934, a obrigação de exame especializado e a emissão de documento pertinente para a movimentação de animais, vegetais e produtos derivados. Antigamente a oferta de serviços de medicina veterinária e de engenharia agrônômica era exclusivamente pública. Hoje esses serviços não precisam ser mais providos pelas autoridades de defesa. Por isso, o exame de animais e plantas não são mais exclusividade da defesa, pelo contrário, constituem atividades dos veterinários e agrônomos.

O mercado interno é o bem maior de um País ou mercado comum. O que caracteriza um país ou um mercado comum é o livre trânsito de pessoas, bens e dinheiro. Essas duas ferramentas (GTA e barreiras) estão em processo de aperfeiçoamento desde 1995. Tudo indica que falta vontade política ou conhecimento da realidade do país para definitivamente modernizar esses instrumentos. O Programa Risco Sanitário Zero, nos limites das responsabilidades do Governo de São Paulo, decidiu fazer frente a esse desafio e dotar o Governo da mais elevada capacidade de gestão da vigilância sanitária animal e vegetal e do alimento seguro.

No plano inicial, com base em informações levantadas junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), pensava-se em montar infra-estrutura física nas fronteiras com os Estados do Paraná, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Quando da adoção das providências junto às respectivas autoridades federais e do Estado, responsáveis pelas estradas e pela fiscalização do trânsito, pode-se ao colher outras informações questionar a razão em dotar as fronteiras de estruturas físicas para parar todos os veículos com animais e vegetais.

Em primeiro lugar, porque essa tarefa se mostra fisicamente irrealizável a não ser com imensa alocação de recursos dado que o Estado de São Paulo possui 4078,81 km de fronteiras, sendo somente 18% delas com o Oceano Atlântico. Nos 3.335,87 km de fronteiras restantes existem 338 estradas que dão acesso ao estado, sendo: 28 com o Paraná; 05 com Mato Grosso do Sul; 240 com Minas Gerais e 65 com o Rio de Janeiro. Há ainda a possibilidade de se entrar no estado através de balsas que circulam pelos



rios que fazem a maior parte das divisas do estado. Desta situação conclui-se que a eficácia da vigilância sanitária não pode depender de um dispendioso e vulnerável sistema de barreiras fixas localizadas em algumas estradas que dão acesso ao estado (chamados corredores sanitários). Portanto, tendo como base o conhecimento científico e a tecnologia disponível, decidir pela política de fiscalização/inspeção/vigilância pela operacionalização de barreiras fixas nas divisas do estado representaria a continuidade de um modelo de administração de vigilância sanitária anacrônico, desfocado da realidade regional e desatualizado das melhores práticas mundiais de controle.

Em segundo lugar existe um impedimento constitucional que não permite parar todos os veículos com animais e vegetais, a não ser que exista justificativa plausível, como em caso de foco de doença. Em segundo lugar as estradas não foram construídas com essa intenção. Parar o trânsito sistematicamente nas estradas de maior movimento é insensato, não é inteligente, ainda mais se existem inúmeros pontos de entradas alternativas sem controle. Por fim, se existe uma rede de postos policiais estruturados, a fiscalização documental por amostragem pode ser realizada nessas instalações. Em existindo razão plausível em caso de emergência monta-se uma operação específica, sob o comando da autoridade policial.

Em síntese, para agir há que dispor de capacidade de operação seja nas situações de normalidade ou nas emergências. Nas situações de emergência que levem a isolar uma área de risco o mais importante é dispor de um plano de ação competente. Operação mal conduzida implica em transtornos sociais e econômicos. Debelar um foco de doença exige ação rápida e inteligente. Qualquer que seja a necessidade a participação da Polícia Militar é essencial

Se consideradas as legislações vigentes o papel da Polícia Militar já está inserido no rol das providências da vigilância. Se analisado mais a fundo, será verificado que a inteligência da Segurança Pública já tem as questões sanitárias e fitossanitárias como parte importante de sua agenda. Isto significa que falta muito pouco para acertar as rotinas e os procedimentos. Isso porque a verificação rotineira realizada pela Polícia Militar seja na sua área especializada de Polícia Rodoviária que patrulha as rodovias e/ou de Polícia Ambiental que combate infrações ambientais, já realizam com frequência fiscalização de veículos. E a vigilância sanitária na sua essência, sempre lastreada em verificação documental de guias de trânsito entre unidades da federação, pode ser incorporada sem ônus à rotina dessa atividade policial.

Ademais cabe salientar que já existe legislação que permite essa ação integrada, definida no Decreto nº 35.824, de 9 de outubro de 1992 que “dispõe sobre a utilização de postos de fiscalização da Secretaria da Fazenda e da Polícia Militar do Estado de São



Paulo pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento”. Por esse instrumento legal, como especificado no artigo 1º,

os postos de fiscalização, móveis ou fixos, da Secretaria da Fazenda e da Polícia Militar do Estado de São Paulo, poderão ser utilizados pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento para fins de controle do trânsito de animais e vegetais.

Fica patente a desnecessidade de construção e/ou reforma de mais uma estrutura pública se a ação articulada pode propiciar melhor estrutura e condições de trabalho para todas as instituições públicas envolvidas e que necessariamente estarão interagindo nas ações de defesa da agricultura.

Para tal basta cumprir o que define o artigo 2º do Decreto nº 35.824, de 9 de outubro de 1992, que determina que

os Secretários da Fazenda, da Segurança Pública e de Agricultura e Abastecimento expedirão as instruções que se fizerem necessárias para que a atividade referida no artigo anterior possa ter início imediato e plenas condições de execução.

Desse modo, a perspectiva adotada na implantação do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura consiste em articular-se com as autoridades fazendárias e da segurança pública para que não haja duplicação de estrutura e, principalmente, de duplicidade de atos policiais uma vez que a vigilância sanitária em síntese corresponde a exercício do poder de polícia. Têm-se aí mais uma razão para que não sejam utilizados recursos públicos na construção/reforma de postos fixos quando já existem estruturas passíveis de utilização e com maior eficácia operacional da ação articulada. Neste momento são fundamentais operar a vigilância, inclusive do trânsito de animais e vegetais e produtos derivados e insumos, melhorar a infra-estrutura dos postos da polícia rodoviária e criar a cultura de planos de ação para emergências. Desse modo não se justifica dispêndios na construção de postos. Os recursos podem ser redirecionados para necessidades mais estratégicas, entre elas melhorar a capacidade de diagnóstico de doenças e pragas e contaminantes. Na implantação do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura serão desenhadas necessidades específicas para a interação com as estruturas de fiscalização fazendária e de policiamento rodoviário.

5 - ELEMENTOS DE INSUFICIÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 919, DE 23 DE MAIO DE 2002 PARA CONFIGURAR A ESTRUTURA ESTRATÉGICA DO SPDA

A simples leitura da LC nº 919 de 2002 já evidencia sua fragilidade conceitual, tendo sido peada pelo passado ao constituir-se em mera modificação do regime jurídico



da estrutura de defesa agropecuária da SAA pensada ainda nos anos 1970 como apêndice da estrutura de assistência técnica e extensão rural. Ainda que emancipada com a criação da CDA pelo Decreto n° 43.512, de 2 de outubro de 1998, manteve-se conceitos e mesmo os limites da estrutura organizacional. Dadas essas limitações institucionais os resultados da ação da CDA para a agricultura paulista têm sido fantásticos, permitindo conquistas expressivas como a configuração de “zona livre de febre aftosa” e a manutenção da competitividade da cadeia de produção citrícola nos controles de doenças e pragas limitantes.

Projetar o futuro com sólida Autoridade Paulista de Defesa da Agricultura exige escopo conceitual e estrutural que a LC n° 919 de 2002 não proporciona. Isso fica nítido com a leitura comparada dessa lei com as já existentes leis estaduais de defesa animal e vegetal e com as concepções delineadoras do SPDA. Aspecto conceitual relevante consiste na inexistência da menção ao conceito de perigo, palavra ausente do texto legal com toda definição operacional assentada sobre a idéia de problema. Isso representa a despreocupação com os instrumentos de auto-controle que deva ser baseada na análise de risco como mecanismo gerencial estratégico para a modernidade institucional configurando indicadores objetivos para a mensuração de desempenho e para a promoção do controle social pela transparência operacional.

A Lei n° 10.478 de 22 de dezembro de 1999, dispõe sobre a adoção de medidas de defesa sanitária vegetal no âmbito do Estado de São Paulo. No caput do artigo 1.º fixa sua abrangência ao definir que

a promoção da política agrícola relativa ao combate das pragas e doenças que comprometem a sanidade da população vegetal dar-se-á mediante a adoção de ações e de medidas de caráter técnico e administrativo, com os seguintes objetivos: I - preservar e assegurar a qualidade e a sanidade dos vegetais; II - manter serviço de vigilância fitossanitária visando à prevenção, ao controle e à erradicação de pragas e doenças dos vegetais, integrando-o no Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária de que trata o artigo 28-A da Lei federal n.º 9.712, de 20 de novembro de 1998; III - desenvolver sistema eficaz de vigilância epidemiológica; IV - estimular a participação da comunidade nas ações de defesa sanitária vegetal; V - compatibilizar as providências a serem adotadas com as normas e princípios de proteção do meio ambiente e da conservação dos recursos naturais, bem como de preservação da saúde humana.

Trata-se de forma inequívoca de uma concepção sistêmica da defesa da agricultura.

Essa visão de Sistema mais ampla que a ação governamental propriamente dita



esta delineada no Artigo 5.º da Lei nº 10.478 de 22 de dezembro de 1999, pelo qual

as ações de vigilância e defesa sanitária dos vegetais serão organizadas e coordenadas pelo Poder Público e articuladas, na forma da Lei federal n.º 9.712, de 20 de novembro de 1998, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde, delas participando: I - os serviços e instituições oficiais; II - os produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestem assistência; III - os órgãos de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculadas à sanidade vegetal; IV - as entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa vegetal.

Essa perspectiva fica ainda mais nítida quando o Artigo 6.º alude que

para o desempenho das atribuições previstas nesta lei, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento contará com a colaboração dos órgãos e entidades públicas estaduais, especialmente as Secretarias da Saúde, da Fazenda, da Segurança Pública e dos Transportes.

Ora, da ótica da produção vegetal está nítido que a concepção do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura já está implícito na Lei nº 10.478 de 22 de dezembro de 1999, cabendo apenas sua explicitação em norma regulamentadora.

Tal concepção também está explícita na Lei n.º 10.670, de 24 de outubro de 2000 dispõe sobre a adoção de medidas de defesa sanitária animal. Já no artigo 1º está nítida a visão de Sistema ao aduzir que

a política estadual de preservação da sanidade animal tem por objetivos: I - combater, prevenir, controlar e erradicar doenças e pragas; II - organizar as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais, integrando-as no Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária de que trata o artigo 28-A da Lei federal nº 9.712, de 20 de novembro de 1998; III - estimular a participação da comunidade nas ações de defesa sanitária animal; IV - impedir a introdução de doenças e pragas no Estado.

E fica mais clara no artigo 5º que preceitua que

os proprietários ou todos aqueles que, a qualquer título, tiverem animais sob seu poder ou guarda, ficam obrigados a efetuar as vacinações, a aplicar insumos veterinários e a adotar as medidas preventivas contra doenças e pragas, bem como a colaborar em levantamentos e a executar serviços de campo necessários ao controle de doenças infecto-contagiosas, doenças parasitárias e de pragas, na forma prevista nos regulamentos específicos e em normas técnicas expedidas pela Secretaria de Agricultu-

ra e Abastecimento.

E a transcendência da SAA está delineada no artigo 9º no qual,

para o desempenho das atribuições previstas nesta lei, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento contará com a colaboração dos órgãos e entidades públicas estaduais, especialmente as Secretarias da Saúde, da Fazenda, da Segurança Pública e dos Transportes.

Assim, também para a produção animal, o Sistema Paulista de Defesa da Agricultura já está implícito na Lei n.º 10.670, de 24 de outubro de 2000, *cabendo* apenas sua explicitação *em* norma regulamentadora.

Assim, ademais estar desatualizada da ótica dos modernos conceitos de gestão da defesa da agricultura calcados na idéia de gerenciamento de riscos a partir da noção de perigo, LC n.º 919 de 2002 não atende sequer aos preceitos conformados na Lei n.º 10.478 de 1999 (defesa vegetal) e na Lei n.º 10.670 de 2000 (defesa animal) das quais a instituição que cria deveria ser o núcleo estratégico de operação. Dessa maneira, há que se realizar uma profunda alteração conceitual nos seus dispositivos para elevar a LC n.º 919 de 2002 à altura de constituir uma instituição compatível com a concepção de Autoridade Estadual de Defesa da Agricultura enquanto núcleo estratégico do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura. Daí a importância de instituí-lo por Decreto norteador formatando os fundamentos da ação estatal nessa função indelegável e precípua, ao conformar os contornos da articulação institucional necessária à sua eficiência, eficácia e efetividade.

A leitura da LC n.º 919 de 2002 mostra, inclusive, um distanciamento das atribuições determinadas para a então Coordenadoria de Defesa Agropecuária (CDA) nas leis de sanidade animal e vegetal (Lei n.º 10.478 de 1999 e Lei n.º 10.670 de 2000). Em ambas as leis existem dispositivos similares, como o Artigo 2.º da Lei n.º 10.478 de 1999 que determina que

a fiscalização, a inspeção e a execução das medidas e ações necessárias à defesa sanitária vegetal, exercidas sobre pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, serão realizadas sob planejamento, orientação e controle da Coordenadoria de Defesa Agropecuária - CDA, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, observada a legislação vigente

e o também artigo 2º da Lei n.º 10.670 de 2000 que define que

cabará à Coordenadoria de Defesa Agropecuária da Secretaria de Agricultura e Abastecimento o exercício das atividades de vigilância e defesa sanitária animal previstas nesta lei.

Duas questões estão explícitas, quais sejam que a lei de sanidade vegetal (Lei n.º 10.478





de 1999) define qual o papel da CDA como elemento estratégico, corretamente da ótica do Sistema de Paulista de Defesa da Agricultura, mas deixando explícita a interveniência de outras instâncias públicas e do aparato privado. Na lei de sanidade animal (Lei n.º 10.670 de 2000) há o equívoco de centralizar toda essa ação na CDA, devendo a revisão dessa norma alterar esse artigo 2º e introduzir dispositivo similar ao da lei de sanidade vegetal.

Entretanto, a outra questão se mostra relevante, dado que as redações desses artigos das referidas Lei n.º 10.478 de 1999 e Lei n.º 10.670 de 2000 deixam explícito o marco das atribuições institucionais da CDA quais seja executar as atividades de vigilância e defesa sanitária animal e vegetal. A primeira questão a ser aventada está que mesmo sendo posterior às legislações citadas que contemplam expressiva amplitude da ação da instituição que cria a LC n.º 919 de 2002 não faz qualquer referência expressa às mesmas. Mais ainda, as finalidades da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo – ADAESP definidas no artigo 2º desse instrumento legal são equivocadamente amplas, quais sejam:

I - executar ações com objetivo de preservar, fiscalizar e assegurar a sanidade dos rebanhos e das culturas vegetais de interesse econômico; II - controlar e fiscalizar a qualidade, o comércio e a utilização adequada de agrotóxicos, defensivos animais e outros insumos agropecuários; III- controlar e fiscalizar a produção tecnológica e a qualidade dos produtos e subprodutos de origem animal e vegetal; IV - certificar o padrão de qualidade sanitária das espécies animais e vegetais utilizadas nas cadeias produtivas; V - controlar e fiscalizar a preservação, o uso e a conservação do solo agrícola.

A amplitude conceitual utilizada na definição das finalidades da ADAESP na LC n.º 919 de 2002 sendo mesmo maior que o próprio desenho de atribuições da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Há inclusive omissões graves como no caso da alusão ao solo agrícola inserida no Inciso V desse artigo 2º realizada com o absoluto esquecimento de outro elemento estratégico e fundamental para a agropecuária representado pela água. Em termos de exagero na definição das finalidades dotado de extremo propósito de centralização pode-se ler o Inciso III do mesmo desse artigo 2º que simplesmente define o campo de ação institucional como “controlar e fiscalizar a produção tecnológica e a qualidade dos produtos e subprodutos de origem animal e vegetal”. Ora, isso corresponde em submeter ao controle e fiscalização da ADAESP toda amplitude de procedimentos realizados na agricultura, do campo à mesa em toda cadeia de produção, inclusive elementos que não compõem as políticas de defesa da agricultura. Tendo como premissa



que a conformação jurídica de um dado elo de um Sistema, mesmo que elo estratégico, deve determinar os limites de seu escopo para abrir espaço para a existência dos demais e fundamentais elos, a revisão da LC nº 919 de 2002 deve estar atenta à correção desses desvios redacionais que mais que criar uma instituição controladora de tudo e de todo o universo da produção na agricultura, conforme dispositivos que definam o foco adequado da Autoridade Paulista de Defesa da Agricultura enquanto estrutura estratégica do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura.

Em linhas gerais, a concepção institucional firmada na LC nº 919 de 2002 se mostra incompatível com a contemporaneidade do Estado Moderno, chegando mesmo a afrontar a noção de Estado Democrático de Direito com mecanismos de controle não aceitáveis por ferirem direitos individuais e coletivos. A concepção estatista centralizadora fica ainda mais clara quando se vislumbra o entendimento do disposto no Parágrafo único do aludido artigo 2º, que preceitua que

para a consecução de seus objetivos, à ADAESP caberá: 1. elaborar estudos para a formulação da política de defesa agropecuária; 2. Elaborar normas técnicas e instruções operacionais; 3. propor alterações da legislação referente à defesa agropecuária; 4. elaborar estudos e projetos de pesquisa na sua área de atuação; 5. colaborar com o Ministério Público e com instituições de direito do consumidor e de saúde pública, na defesa dos interesses dos consumidores e do meio ambiente e no combate às doenças transmissíveis dos animais ao homem; 6. manter intercâmbio técnico e científico com instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais, que atuem nas áreas afetas à sua competência; 7. promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos recursos humanos; 8. promover a integração de profissionais da iniciativa privada e de instituições organizadas do setor privado, na execução de atividades de defesa agropecuária em co-participação técnica e/ou financeira; 9. implantar programas educativos para esclarecimentos e divulgação de normas, regulamentos, legislação e serviços; 10. implementar ações decorrentes de decisões de organismos internacionais ou de acordos com governos estrangeiros relativos a assuntos de sua área de atuação.

Ou seja, por essa concepção a ADAESP pode fazer tudo, bastando-se num simesmismo que não se mostra compatível com o conceito de uma instituição inserida num Sistema mais amplo.

Finalizando, por todos os elementos aqui analisados o Executivo Estadual evitou enormes transtornos institucionais ao não regulamentar a LC nº 919 de 2002. Em pri-



meiro lugar porque por concepção a instituição criada nos termos dessa Lei, ao ser constituir em transformação jurídica da CDA em autarquia não atende aos preceitos organizadores de um moderno Sistema de Defesa da Agricultura. Em segundo lugar porque a LC n° 919 de 2002 simplesmente ignora concepções e definições modernas de interação de instituições e do espaço público e privado que inclusive já estão presentes em leis estaduais anteriores, quais seja a Lei n° 10.478 de 1999 (defesa vegetal) e a Lei n.º 10.670 de 2000 (defesa animal). Assim, uma das razões da necessidade de implantar o Sistema Paulista de Defesa da Agricultura consiste na definição dos contornos institucionais compatíveis com o exercício da regulação da qualidade de produtos e processos do Estado Moderno.

6 - DEFESA DA AGRICULTURA COMO AÇÃO CONVERGENTE DE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

Os resultados macroeconômicos da agricultura paulista, que expressam os impactos das políticas públicas do Governo Estadual para o setor, demonstram avanços expressivos que colocam a estrutura da produção estadual entre as mais evoluídas do mundo. Mais uma vez, é importante salientar que dentre os instrumentos da política setorial estadual, dada o enorme crescimento da produtividade verificado e a significativa elevação das exigências de qualidade, tal desempenho não seria realizado sem a estrutura de pesquisa e defesa da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

A complementaridade e a condição estratégica desse investimento em infraestrutura técnica estão definidas no fato de que o gerenciamento de risco sanitário corresponde a intensa incorporação de ciência ao processo produtivo, desde os protocolos de ação e determinação dos níveis de proteção desejados, até a produção de inovações que aumentem a rapidez dos diagnósticos e a eficiência das técnicas que debelarão os focos.

O crescimento das exportações da agricultura brasileira conquanto tenha havido significativa diversificação de destinos ainda concentram-se nos principais mercados compradores representados pelas nações capitalistas desenvolvidas. A competitividade da agricultura brasileira avança mesmo com o recente movimento de valorização cambial e de que nações desenvolvidas e em desenvolvimento adotam um amplo leque de políticas protecionistas. A qualidade expressa em garantia de alimento seguro representa o pilar de sustentação de posições competitivas no mercado internacional dado que exigências sanitárias, técnicas e ambientais devem se tornar uma frente crescente de desafios em termos de restrições comerciais.

Nesse conjunto de barreiras, as sanitárias e técnicas englobam aspectos que de-



correm da busca da segurança alimentar expressa no alimento seguro, uma preocupação que refletem preferências de consumidores e as políticas nacionais de proteção do consumidor e das respectivas lavouras e criações. Portanto, trazem à tona a necessidade de fundamentos técnicos e científicos que garantam solidez ao sistema de defesa e capacidade de enfrentamento nos embates internacionais para regulação do comércio.

A condição do Brasil de sustentar a liderança das exportações de diversos produtos agroindustriais depende da identificação das demandas que estes desafios sanitários e técnicos mencionados geram. Depende, ainda, de ações integradas do setor público e do privado no sentido de estruturar o país para fazer frente às exigências crescentes. Mais além, de ações de divulgação aos potenciais países, empresas e consumidores de outros países sobre as ações que o Brasil adota neste sentido, reduzindo, assim, as pressões comerciais provocadas pelo viés e desinformação dos consumidores em outros países.

Nesse contexto insere-se o Governo do Estado de São Paulo com o Programa Risco Sanitário Zero executado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento que deve conter elementos de organização do conhecimento, identificação de gargalos e carências, geração de novos conhecimentos, investimento em infra-estrutura, regulamentação em áreas deficientes e também comunicação, não só doméstica para os agentes das cadeias agroindustriais e seu ambiente institucional e organizacional, mas também focalizada nos consumidores e governos de países parceiros comerciais. A busca da qualidade certificada e rastreada representa um salto na lógica produtiva por exigir que o desenvolvimento de C&T&I avance para mais além da produtividade dos fatores. Sanidade nesse sentido está associada à aplicação de ciência.

E a capacidade científica está nos laboratórios universitários e das instituições de pesquisa científica e tecnológica. Esse processo, tal como a semente genética nos anos 1970, faz das análises laboratoriais um determinante da competitividade na medida em que asseguram o padrão de qualidade tanto dos processos produtivos como dos produtos obtidos. Os diagnósticos e diagnoses são insumos fundamentais para a inserção competitiva na economia global, seja pelo conhecimento dos elementos econômicos e sociais estruturadores dos princípios de tomada de decisão de produção e investimentos produtivos, seja na definição da necessidade de insumos e dos parâmetros da maquinaria, na certificação final de propriedades, produtos e processos.

Isso está coerente com a nova ordem mundial, alicerçada no livre comércio globalizado, as fronteiras tornam-se mais frágeis e conseqüentemente haverá maior possibilidade de disseminação de pragas e doenças, principalmente aquelas favorecidas pelas permanentes conexões de barreiras comerciais (doença de Newcastle etc.). Na nova



ordem mundial, alicerçada no livre comércio globalizado, as fronteiras tornam-se mais frágeis e conseqüentemente haverá maior possibilidade de disseminação de pragas e doenças, principalmente aquelas favorecidas pelas permanentes conexões de barreiras comerciais.

A construção de uma rede de conhecimento como um instrumento vital para que o sistema de sanidade seja compatível com a modernidade exige que seja também estruturada a rede paulista de unidades laboratoriais de análises para certificação da qualidade de produtos e processos, articulando as universidades e as instituições de pesquisa científica e tecnológica, tanto públicas quanto privadas. Para esse universo há que se realizar ações para garantir unidades de referência dentro de padrões internacionalmente aceitos, visando o acesso a esse instrumento pelos agentes do fluxo produção-consumo da agricultura, e aos formuladores e executores de políticas públicas de certificação da qualidade com rastreabilidade adequada.

Nesse mesmo sentido há que se tomar medidas concebam e que contribuam para a construção de uma sistemática de gestão de risco sanitário, buscando para cada produto e realidade produtiva o padrão de proteção a serem objetivados, determinando o elenco de perigos internos e externos que possam comprometer a meta de zerar os riscos sanitários, quais as técnicas e medidas mitigadoras desse risco. A rede de conhecimento se mostra crucial para esse processo pois a capacidade de aquilatar esse risco e de propor instrumentos que tornem factíveis seu gerenciamento só podem ser produzida por especialistas. Ou seja a ciência se mostra fundamental para a gestão do risco sanitário e tal se configura a magnitude dos desafios que a construção de uma rede paulista de conhecimento, com associação de especialistas a essa rede e o diagnóstico de que capacidades intelectuais ainda devem ser desenvolvidas e/ou obtidas no exterior se mostra crucial para o sucesso do risco sanitário zero.

Mas nada disso faria sentido se mantida a fragilidade operacional da estrutura executora a campo das decisões de defesa da agricultura, em especial no seu imediato de defesa agropecuária envolvendo lavouras e criações. Para isso o fortalecimento institucional e operacional da estrutura de defesa agropecuária da Secretaria de Agricultura e Abastecimento se mostra crucial e está consubstanciada na consolidação da Autoridade Paulista de Defesa da Agricultura, como unidade estratégica para o sucesso das ações desenvolvidas ao levar a campo o conjunto de medidas preconizadas para a garantia do alimento seguro.

Daí a proposta de organização do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura (SP-DA), como parte integrante do Sistema Unificado de Sanidade Agropecuária e dos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos de Origem Animal e Vegetal e de Insumos cria-



dos e organizados na forma Lei Federal nº 8.171/91, tendo as competências que lhes são conferidas pela legislação federal em vigor, em especial pelo Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, aprovado pelo Decreto Legislativo 30/94 e pelo Decreto Federal nº 1.355/94.

Trata-se de conceber o espectro institucional das ações de defesa da agricultura como uma política de Estado, na sua função precípua e indelegável de segurança do público, para a qual convergiriam estruturas públicas e privadas. Isso sempre tendo em mente que quem produz alimento seguro são os empreendimentos privados de produção realizados pelos agentes econômicos do fluxo de produção-consumo da agricultura. A estrutura pública de regulação inerente ao Sistema Paulista de Defesa da Agricultura (SPDA) apenas dá o marco sobre quais regras e procedimentos tal se realizará, na mais simples e objetiva face do Leviatã de Hobbes coibindo a guerra de todos contra todos.

O Sistema Paulista de Defesa da Agricultura (SPDA) foi concebido dentro de uma amplitude conceitual que transcende os limites da agropecuária que, conquanto seja um segmento estratégico da produção da agricultura não abarca toda a pujança do moderno fluxo produção-consumo ao qual o processo de desenvolvimento setorial agregou ramos produtivos na forma de agroindústrias e agrosserviços que multiplicam a contribuição setorial para a criação de emprego e de riqueza. Isso se mostra particularmente essencial para São Paulo, cuja agricultura diferencia-se das demais unidades da federação brasileira por ser agroindustrial-exportadora dado que 82% das suas exportações correspondem a produtos processados, enquanto que, nos demais espaços da agricultura brasileira, ainda vigem a lógica primário-exportadora em que mais da metade das exportações setoriais referem-se a produtos básicos. Ademais, na agricultura as empresas paulistas exportam 17% a mais que as vendas externas de produtos oriundos da produção estadual, em função da competência ímpar da estrutura de agrosserviços instalada em território paulista. Em função disso, em São Paulo, a agricultura está muito além dos limites da agropecuária exigindo por isso sistemas públicos compatíveis com essa amplitude.

O Sistema Paulista de Defesa da Agricultura (SPDA) ora proposto está composto por entes públicos e de representação das entidades de classe da agricultura e do abastecimento, a ser regulamentado pelo Poder Executivo, tem por finalidade integrar e coordenar as políticas públicas e as ações dos órgãos públicos para elevar a segurança e a competitividade da agricultura paulista, visando a garantia do alimento seguro atuando desde a produção rural à mesa do consumidor.

No plano do espaço privado o SPDA abre espaço para interações fundamentais com fundos privados direcionados para atuação na defesa da agricultura para que cum-



pram a fundamental tarefa de complementaridade das ações, orquestrando interesses de várias matizes mas compromissados com o dever do avanço da sociedade e da agricultura paulista e brasileira na construção dos objetivos econômicos e sociais e, principalmente, na garantia do direito da cidadania ao alimento seguro.

O Sistema Paulista de Defesa da Agricultura (SPDA) organizado forma a promover a convergência de diversas e distintas instâncias esfera pública, separando a regulamentação (poder de legislar) da execução (poder de polícia), terá sustentação em duas atribuições fundamentais:

- a) Autoridade Paulista de Defesa da Agricultura, enquanto ação reguladora do Sistema, com a finalidade de articular num só espaço institucional as concepções das várias instâncias governamentais e privadas que operam na defesa da agricultura, regulando e articulando o processo com base na edição de normas decorrentes do detalhamento da legislação em vigor, fixando o espaço dos agentes atuantes no processo para que concorram de maneira convergente para o alimento seguro bem como auditando as execuções das operações delegadas funcionando como instrumento de recurso para defesa da cidadania;
- b) Fiscalização, Inspeção e Vigilância Sanitária, que executará como operador governamental, as medidas sanitárias e fitossanitárias para promoção da saúde dos animais e dos vegetais e a inspeção e a conformidade dos produtos, dos insumos e dos serviços agropecuários para garantia da segurança alimentar, na forma das normas vigentes;

Mais numa leitura mais ampla do próprio espaço público e procurando maior interação com o espaço privado (alimento seguro só pode ser produzido na esfera privada), o SPDA também articulará pela regulação e articulação da Autoridade Paulista de Defesa da Agricultura, vários outros instrumentos fundamentais consubstanciados nas estruturas operacionais da:

- a) Rede Paulista de Conhecimento em Defesa da Agricultura que consistirá de centros colaboradores que produzirão as recomendações científicas utilizadas na avaliação, no gerenciamento e na comunicação de risco, determinando os protocolos operacionais e os níveis de proteção para as diversas e distintas realidades e situações do fluxo produção-consumo da agricultura paulista;
- b) Rede Paulista de Unidades Laboratoriais, integrando unidades das esferas públicas e privadas, voltadas para diagnóstico de pragas e doenças e suporte a certificação da qualidade de produtos e processos, cumpridas as normas de funcionamento exigidas de unidades laboratoriais compatíveis com as respectivas áreas de atuação e com as exigências de cumprimento de padrões nacionais e internacionais de certificação laboratorial;



- c) Rede de Unidades Locais, integrando as unidades descentralizadas com área de atuação nos limites dos municípios paulistas, para o cumprimento das obrigações da instância local do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária, cuja inserção pró-ativa no Sistema Estadual consiste num elemento fundamental para o sucesso da proteção da agricultura com vista à garantia de alimento seguro;
- d) Rede Paulista de Profissionais Credenciados em ações de defesa agropecuária, para uma ação articulada dos profissionais que atuam diretamente no fluxo produção-consumo de produtos da agricultura para a disseminação de boas práticas, tanto na prestação de serviços especializados e diferenciados como na formação de recursos humanos;
- e) Rede de Fundos e Serviços Privados para Desenvolvimento da Agricultura, agregando capacidade operacional e financeira bem como comprometendo as organizações dos agentes produtivos no cumprimento de boas práticas e outras ações pela qualidade de produtos e processos, incorporando o necessário foco na formação de capital intelectual para suporte a iniciativa pelo alimento seguro da produção ao consumo;
- f) Rede de Inteligência Sanitária com Sistema de Alerta com capacidade de monitoramento instantâneo de produtos e processos e de intervenção em tempo real com base em equipes treinadas com elevado padrão de formação, lotadas em pontos estratégicos do território paulista e com elevada capacidade instrumental e de deslocamento para ação estruturante de monitoramento e controle tanto nas fronteiras como nos espaços internos à agricultura paulista. Essa ação necessariamente envolve a ação articulada com as forças de segurança pública, isolando fronteiras e áreas em tempo real se necessário para a segurança alimentar e do patrimônio produtivo paulista.

Em linhas gerais esses foram os elementos que devem presidir a elaboração da organização do Sistema Paulista de Defesa da Agricultura (SPDA). Trata-se de alargar das institucionalidades, fator fundamental para a construção de um futuro mais pujante para a agricultura paulista, colocando-a no seu lugar de âncora da modernidade brasileira. Importante, entretanto, situá-lo no contexto da economia estadual, em especial de sua agricultura.

7 - DIMENSÃO ESTRUTURAL AVANÇADA COLOCA MAIOR DESAFIO PARA O SISTEMA PAULISTA DE DEFESA DA AGRICULTURA

O desenvolvimento da agricultura é fundamental em economias continentais como a norte-americana e a brasileira, pela sua capacidade de agregar riqueza e oportunidades de trabalho em um amplo espaço geográfico. Trata-se de setor econômico cujo processo produtivo está associado à ocupação geográfica, permitindo a interiorização do



desenvolvimento. No Brasil e em São Paulo, a agricultura gera cerca de 40% da renda e responde por igual patamar das cambiais internalizadas pelas exportações. Essa magnitude econômica conforma a agricultura como o principal negócio econômico nacional.

Mais ainda, São Paulo diferencia-se do Brasil por ser agroindustrial-exportadora enquanto que nas demais unidades da federação prevalecem na agricultura a lógica primário-exportadora. Nas exportações paulistas mais de 80% das vendas externas da agricultura correspondem a produtos processados enquanto que no restante do Brasil mais da metade das transações são de produtos primários. Mais ainda, ocorre em São Paulo parcela relevante da oferta de bens de capital e insumos que movem as agropecuárias das outras regiões e mesmo de algumas nações do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Essa condição estrutural, em que a agricultura paulista processa matérias-primas de diversas procedências nacionais e internacionais cria um enorme desafio no sentido de proteger esse setor estratégico para a economia estadual. Como uma imensa e diversificada gama de matérias-primas converge para as agroindústrias paulistas para ser transformada e parcela expressiva do consumo paulista – e mesmo nacional importados por São Paulo-, é proveniente de outros centros produtores, na mesma proporção incrementa-se a vulnerabilidade no tocante à introdução de perigos das mais diversas magnitudes e perfis de perigos. Isso implica numa resposta do Poder Público organizando sólido sistema de defesa de sua agricultura.

Nos agro-serviços modernos, em especial os de caráter estrutural como os transacionais e financeiros, também ocorre uma relação estreita entre a agricultura paulista e as das demais unidades da federação que criam imbricado fluxo de mercadorias, produtos e serviços. Basta verificar que na agricultura as exportações realizadas a partir de São Paulo são 17% superiores àquelas cujos produtos originam-se da capacidade produtiva estadual. Mais uma vez, ainda que esteja baseado em território paulista, o sistema de defesa da agricultura abarca uma dimensão nacional na concepção de fluxos produtivos e decorre de uma estratégia de inserção pensada em termos globais do comércio internacional.

Outro elemento a ser considerado consiste no fato de que a Bolsa de mercadorias e de valores (BM&F/BOVESPA) localiza-se na capital, que conquanto não tenha agropecuária relevante (menos de 5% do valor da produção da agropecuária paulista) tem uma agricultura relevante (mais de 40% das exportações estaduais). Isso mostra que o capitalismo financeiro brasileiro está baseado em São Paulo, tendo a Capital como principal praça financeira latino-americana nela operando uma das principais bolsas do mundo.

O bom funcionamento dos mecanismos transacionais da agricultura inserida no



mercado financeiro depende da menor assimetria de informações que por sua vez associa-se a mecanismos regulatórios eficientes enquanto elementos mitigadores de risco – importante componente dos custos de transação nas transações financeiras – o que também conduz à exigência de estrutura consistente do sistema de defesa da agricultura, como garantia de realização da produção dentro dos padrões exigidos e contratados, coibindo movimentos especulativos.

O fato de a agricultura paulista estar imbricada com os diversos espaços econômicos exige uma preocupação persistente das autoridades estaduais em estruturar e aprimorar um sistema consistente de defesa da agricultura, o qual por razões estruturais deve estar na vanguarda em termos nacionais, Por razões de competitividade sua concepção precisa ser compatível com os mais exigentes padrões internacionais. Portanto, para sustentar-se a agricultura paulista depende de maneira inexorável da construção de sólido sistema de defesa colocando-se na vanguarda na realidade brasileira.

8 - SISTEMA DE DEFESA DA AGRICULTURA COMO ENTE COMPLEXO CONSISTINDO NA INTENSA APLICAÇÃO DE CIÊNCIA

Essa leitura se mostra essencial para a discussão da defesa da agricultura paulista dando a exata dimensão de sua complexidade e abrangência não podendo ser por isso pensada como monopólio de dada instituição pública sequer dentro do território paulista e muito menos numa nação continental como a brasileira inserida num mundo global. Ao configurar-se como plataforma de entrada e de saída de mercadorias brasileiras -mesmo as não produzidas em terras paulistas- a agricultura paulista enfrenta o desafio de abrir-se para o mundo globalizado em patamares de qualidade de produtos e processos elevados.

Daí a necessidade de fixar uma concepção de sistema “vivo” de defesa da agricultura na sua abrangência estrutural dentro do fluxo produção-consumo da agricultura como seus nuances que contemplam um complexo de agentes produtivos que devam ser incorporados ao processo. Da mesma forma, no império da qualidade rompe-se com a lógica estreita da idéia de defesa agropecuária como mero apêndice agrônomo e/ou veterinário de combate a pragas e doenças para configurar a lógica ampla e complexa do alimento seguro compatível com a concepção de saúde, demanda típica de uma sociedade que resolveu o problema da produção de alimentos, mas que enfrenta outros desafios que mais que o acesso a alimentos, cada vez mais importa principalmente sua qualidade.

E essa agregação da qualidade como atributo da produção consiste num novo momento da agricultura nacional que atingiu os mais elevados padrões de modernidade



da ótica dos elementos forjadores da produtividade total dos fatores na agropecuária - compreendida como lavouras e criações na conformação dentro da propriedade rural, que está tanto para São Paulo como para o Brasil entre as mais elevadas do mundo.

Essa eficiência produtiva pelo próprio dinamismo do ciclo de inovações vem aumentando com o que o Brasil mantém-se na liderança das exportações de diversos produtos da agricultura. Entretanto, a sustentabilidade dessa liderança tem relação com a consistência do sistema de defesa da agricultura no sentido da identificação e da prevenção de desafios sanitários e técnicos que emergem constantemente no fluxo produção-consumo. Depende, ainda, de ações integradas entre os setores público e privado para fazer frente às exigências crescentes de inserção competitiva no mundo globalizado.

Mais além, as autoridades, as instituições, as empresas e os consumidores das principais nações importadoras devem conhecer e reconhecer a consistência das ações adotadas pelo sistema de defesa da agricultura reduzindo, assim, as pressões comerciais provocadas pelo viés e desinformação dos consumidores em outros países. E por tal dimensão não há como pensar o sistema de defesa da agricultura centrado no monopólio de uma dada instituição, não podendo o mesmo ser consistente senão enquanto produto de ações convergentes de instituições especializadas como resultado de intensa aplicação de ciência de elevada complexidade.

Isso implica que o alimento seguro representa um salto na lógica produtiva por exigir que o desenvolvimento de C&T&I avance para mais além da produtividade dos fatores. Sanidade nesse sentido está associada à aplicação de ciência da saúde naquilo que não se resume aos males do corpo. E a capacidade científica está nos laboratórios universitários e das instituições de pesquisa científica e tecnológica. Esse processo, tal como a semente genética nos anos 1970, faz das análises laboratoriais um determinante da competitividade na medida em que asseguram o padrão de qualidade tanto dos processos produtivos como dos produtos obtidos.

Os diagnósticos e diagnoses são insumos fundamentais para a inserção competitiva na economia global, seja pelo conhecimento dos elementos econômicos e sociais que estruturam os princípios de tomada de decisão de produção e investimentos produtivos, seja na definição da necessidade de insumos e dos parâmetros da maquinaria, na certificação final de propriedades, produtos e processos. E essa certificação depende de protocolos de conformidade para propriedades, produtos e serviços formalizados por núcleos de excelência científica. Isso está coerente com a nova ordem mundial, alicerçada no livre comércio globalizado, as fronteiras tornam-se mais frágeis e conseqüentemente haverá maior possibilidade de disseminação de perigos, principalmente aqueles



favorecidos pelas permanentes conexões de barreiras comerciais.

Portanto, em economias abertas inseridas de maneira plena no processo de globalização, dois requisitos estratégicos condicionam a competitividade setorial: produtividade e qualidade certificada. São duas variáveis que definem, tanto se o mercado interno será abastecido com produtos locais quanto a potencialidade das vendas no mercado internacional desses produtos locais. A posição de liderança paulista decorre exatamente da ação das políticas públicas sustentadoras de sua agricultura. E nessas políticas a eficiência da defesa decorre da qualidade da ciência que lhe dá sustentação.

A política governamental ativa consiste num elemento fundante das agriculturas competitivas no contexto internacional. E, dentre essas políticas destaca-se as de pesquisa e defesa como determinantes de posições de liderança competitiva sustentáveis no mercado mundial. Países em desenvolvimento, como o Brasil, que apresentam reduzida capacidade de sustentar medidas protecionistas como a norte-americana e a européia, só sustentam exportações e o abastecimento interno com produtos nacionais com base na excelência de suas estruturas de pesquisa tecnológica e de defesa de sua agricultura. De certa forma o Brasil já erigiu um consistente sistema de pesquisa e desenvolvimento, mas ainda está aquém do exigido no tocante ao seu sistema de defesa da agricultura.

9 - NOVO CICLO DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA EXIGE NOVO DESENHO DE INSTITUIÇÕES PORTADORAS DE FUTURO

As reformas institucionais e o desenho do setor público para o encaminhamento adequado das questões inerentes ao desenvolvimento vêm sendo colocadas na agenda do debate sobre as questões setoriais estratégicas. Analisando as diversas propostas colocadas à apreciação da opinião pública e que enfocam os diversos temas abordados, o que se nota em regra, é que não há uma compreensão adequada sobre o conteúdo da institucionalidade colocada em foco e com a profundidade necessária das mudanças a serem propostas.

Aliás, a grande mudança ainda não operada na compreensão do escopo necessário de políticas públicas para a agricultura brasileira está nas transformações produtivas, que foram tremendas desde os anos 1960, levaram à superação de antigos obstáculos ao desenvolvimento e colocaram outros na agenda. E essa nova agenda exige outra concepção de intervenção estatal, centrada em outros pressupostos e assentada sobre outra institucionalidade. Por isso, o debate sobre os temas emergentes tem sido refém do atraso conceitual e institucional.

Na verdade o poderoso aparato estatal estruturado para realizar a modernização



agropecuária ainda condiciona as argumentações e vem sufocando a emergência do novo. Vai e vem e as postulações trazem elementos que parecem vislumbrar avanços, mas os submete aos desígnios da velha estrutura institucional desenhada para o ciclo anterior, que cumpriu seu papel com louvor e distinção, mas que na perspectiva de um novo ciclo de desenvolvimento da agricultura, não mais faz sentido muitos de seus axiomas. Em especial isso ocorre na burocracia, principalmente em alguns de seus segmentos mais qualificados, mas que continuam presos a concepções pretéritas. Assim, torna-se relevante abrir a discussão tentando colocá-la noutros termos que se considera mais apropriados para o enfrentamento dos desafios das mudanças.

A concretização das potencialidades geradoras de riqueza e emprego da produção brasileira conforma a necessidade de inúmeras reformas institucionais. Pode parecer uma frase simples, mas encerra em si mesma um imenso desafio quase sempre não compreendido pelos analistas e mais ainda pela opinião pública que vem sendo bombardeada por postulações concebidas à luz da idéia de que, em função da necessidade de gerenciamento da dívida pública interna, a saída quase que única corresponde à redução dos gastos governamentais primários, comprimindo ainda mais a capacidade operacional do aparato público.

Mais ainda, a corrente neoliberal tem tido como opositora outra corrente, a corporativa, que busca rechaçar de forma também intransigente, sob o falso argumento da defesa do Estado, qualquer mudança no aparelho estatal. Daí, numa sociedade de história lenta, opondo-se correntes tão antagônicas, o que acaba sendo produzido como resultante consiste no pior dos dois mundos, qual seja um aparelho estatal com a capacidade operacional fragilizada de forma inequívoca pela redução da aplicação de recursos orçamentários e, manietado ao passado, não consegue erguer e fazer funcionar a institucionalidade compatível com os novos requerimentos das transformações econômicas.

O mais complicado e grave desse conflito consiste em que ambas as correntes estão erradas. Isso porque não há perspectiva de desenvolvimento da agricultura sem no mínimo um sistema de defesa consistente dado que, sem o mesmo, não se exporta com o Brasil convivendo com vexames nos fóruns internacionais. Uns casos são mais explícitos como os focos de febre aftosa, situação em que a inexistência de capacidade reguladora foi seguida da inoperância em solucionar os perigos detectados. Outros menos conhecidos como o fato de que, pela inexistência de adequado sistema de fiscalização, a Sigatoka Negra tomou conta dos bananais do Brasil e do Vale do Ribeira, sendo uma doença de terríveis impactos, em especial sobre aqueles dos pequenos e médios produtores que são justamente os que têm maior dificuldade em realizar tratamentos fitossanitários.



Nos dois casos, num não se exporta e os prejuízos irradiaram-se pelo amplo circuito pecuário com o embargo de mais de meia centena de países à carne brasileira, noutro haverá a eliminação das possibilidades de sobrevivência produtiva de uma imensa massa de fruticultores da quase única opção econômica relevante de uma das regiões de piores indicadores de desenvolvimento humano do Brasil, o Vale do Ribeira paulista. Esses exemplos de falta de capacidade operacional do aparelho estatal foram aqui mencionados, sendo que existe um enorme conjunto deles que vêm suscitando inúmeras medidas protecionistas com a impossibilidade de exportar para inúmeros mercados, para destacar a necessidade de construção de outra agenda para a institucionalidade que sustenta as políticas públicas brasileiras para sua agricultura.

O debate sobre os temas emergentes tem sido refém do atraso conceitual e institucional. E nesse processo uma questão em que menos houve avanços foi exatamente na qualidade de produtos e processos com a construção de consistente Sistema de Defesa da Agricultura, crucial para a sustentação da competitividade externa da agricultura brasileira e que, pela multiplicação de barreiras de cunho não tarifário, vem ganhando expressão e já fazem as primeiras vítimas. A crise internacional latente tende a aprofundar as barreiras não tarifárias com a re-emergência de mecanismos de regulação do comércio que não estarão restritos ao fluxo financeiro, atingindo o indissociável fluxo de mercadorias e serviços que lhe dá a concretude dos ativos reais.

10 - REFORMAS INSTITUCIONAIS DE ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE DEFESA DA AGRICULTURA COMO SUPERAÇÃO DO MODELO VIGENTE

Nada mais peada pelo atraso que a discussão sobre qualidade de produtos e processos enquanto elemento determinante do alimento seguro como decorrência da atuação de sólido Sistema de Defesa da Agricultura. Desde logo, as antigas estruturas do aparelho de estado tentam dominar essa temática moderna e nova e submete-la aos seus desígnios, sem ter nítido que isso não se mostra possível por concepção. Tanto assim que tem se tratado de políticas de defesa agropecuária, focando a dimensão do particular, sem atentar para o espectro mais amplo dos predicados da qualidade, que isso exige. Na verdade não se construiu uma aparato de regulação consistente para qualidade de produtos e processos envolvendo legislação, institucionalidade e competências dos entes federativos. Ainda que esforços tenham sido feitos, dada a dimensão da agricultura brasileira, persistem atuações tópicas e episódicas.

Por certo a sanidade animal não se resume à aftosa como a sanidade vegetal não se resume ao cancro cítrico, que estão entre as principais ações federais. Há que se avançar na institucionalidade formando uma concepção nacional, compatível com os



padrões internacionais, assumindo a qualidade de produtos e processos como requisito vital, indo muito mais além da visão de Estado Desenvolvimentista e construindo o novo Estado da Regulação. Assim como as agências reguladoras formam o novo aparato estatal noutros segmentos econômicos relevantes, há que se fazer o mesmo com a qualidade de produtos e processos. Frise-se muito bem, trata-se de uma estratégia nacional de inserção competitiva com lastro na qualidade de produtos e processos, que implica na certificação de qualidade com rastreabilidade adequada numa visão de *food safety*, e não apenas de atuar em defesa sanitária, restringindo-se ao conceito de edificação de “zonas livres de febre aftosa” e outras moléstias.

Uma imensidão de exemplos nessa questão da qualidade de produtos e processos, que revela a inoperância e a inconsistência das atuações federal e estaduais, pode ser enumerada. Citando alguns para não ficar no vazio de exemplos há que se questionar se a regulação dos transgênicos se mostra menos relevante que a da aplicação de defensivos agropecuários? Têm-se uma emperrada estrutura de análise e regramento para a criação e uso comercial de transgênicos mas nenhuma que ordene o uso de defensivos agropecuários, a não ser o oneroso custo de exigência de registro fazendo com que as empresas cumpram essa obrigação apenas em caráter limitado com foco nas principais culturas, com o que um imenso número delas não têm defensivos registrados para combater as suas principais pragas e doenças.

E os agropecuaristas que se dedicam a essas culturas de menor expressão econômica acabam, por similaridade, utilizando os defensivos registrados para uma grande cultura de características agrônômicas parecidas. E o pior, como o produto químico não está registrado para aquela cultura específica, se detectado em análises laboratoriais estaria configurada uma contaminação. Se isso cai nas mãos de órgãos de defesa de consumidor e da mídia, as perdas econômicas são expressivas. Mas veja-se que se trata de uma “contaminação burocrática” dado que não se trata de aplicação de um produto proibido porque faz mal à saúde, mas da aplicação de um produto proibido porque seu uso não está registrado segundo as normas para defensivos agropecuários. E esse absurdo vem se reproduzindo no tempo sem que se tome decisão de regular de forma adequada essa questão estratégica econômica e socialmente.

Aí surge um princípio norteador, que coloca a garantia de qualidade, incluindo o poder de polícia, como uma função precípua e indelegável do Estado e, por isso, não pode ser pensada como a estruturação de estrutura pública financiadas, como atualmente, em grande parte por taxas que encarecem os produtos e dificultam a adoção de processos. Os maiores penalizados são exatamente os menores empreendimentos. Há que se forjar racionalidade na concepção da estrutura de taxas, compatível com a capa-



cidade de arcar com os respectivos custos, bem como das exigências das políticas de defesa da qualidade para que não inibam a adoção generalizada de boas práticas de produção e de processamento.

No plano federativo deve-se deixar claro que as unidades federativas não têm competência, a não ser delegada e de forma precária (porque sem acompanhamento dos recursos compatíveis), para realizarem políticas consistentes de qualidade de produtos e processos. Dessa maneira, propostas de políticas estaduais para essa questão vital, na institucionalidade atual, carecem de conhecimento da realidade setorial e representam promessas que não se concretizarão sem o enfrentamento do desafio de reestruturar o aparato regulatório nacional. Isso até mesmo para se evitar ensaios catastróficos que vem ocorrendo, da edição de ciclos de “guerra sanitária” na agropecuária, gerando enormes distorções alocativas, talvez mais graves que a “guerra fiscal”.

11 - SISTEMA DE DEFESA DA AGRICULTURA COMO AÇÃO CONVERGENTE DE INSTITUIÇÕES E DE INTENSA INTERAÇÃO - E NÃO DE CONFLITO - ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Há que se estruturar 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 axiomático do Estado Democrático de Direito. Para isso, 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). Quem realiza os serviços de defesa (serviços agrônômicos, zootécnicos e veterinários) não devem fixar os protocolos de atendimento que devam ser determinados pelos núcleos científicos de das diversas especialidades.

No mesmo sentido, quem aplica a legislação pode até apresentar sugestões de leis e decretos normativos e estabelecer padrões punitivos (multas, apreensões e destruição). Entretanto, não deve deter o poder de estabelecer essa legislação que deva caber a instância superior submetida ao controle social. Afinal, nessa legislação há sem-



pre conflitos de interesses entre grupos econômicos e grupos sociais, além da necessidade de arbitragem cotidiana de contenciosos que não devem ser atribuição de instâncias de fiscalização do sistema de defesa da agricultura que visa agir na aplicação irrestrita da legislação pertinente e dentro de seus limites.

Assim, torna-se fundamental avançar muito mais que mera formalidade de regulamentação da Lei Federal nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, que modificou o capítulo VII – defesa agropecuária, da Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola). E a agricultura paulista pela sua expressão nacional de liderança deve postar-se na vanguarda do processo.

Falta também definir a operacionalidade construindo um Sistema Nacional de Defesa da Agricultura que defina de forma nítida limites de competências e responsabilidades das unidades federativas. Há ainda que se 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 fiscalização da defesa da agricultura, num conceito mais amplo que sanidade animal e vegetal, envolvendo a qualidade de produtos e processos no seu sentido mais geral. E essa instituição opera inserida num sistema mais amplo integrado por redes públicas e privadas, as quais também convergem para objetivos comuns.

A legislação federal vigente, peada à visão do passado, não toca no elemento crucial representado pelos conflitos existentes dentro do próprio aparelho de estado no que diz respeito à qualidade de produtos e processos. As lutas quase fratricidas entre agentes dos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura criam enorme insegurança jurídica e normativa derivadas de conflitos de competência que devam ser equacionados para que a decisão governamental seja coerente com o sentido de unidade. Daí ser fundamental rever não apenas todo aparato regulatório como o aparato institucional que o operacionaliza. Isso tanto no Governo Federal como nos Governos Estaduais.

A concepção adequada para essa agência federal representa um desafio na construção de institucionalidade compatível com eficiência operacional e adequado gerenciamento de conflitos. A primeira questão a ser enfrentada está em, para garantia de uma visão republicana no plano federativo, separar a formulação da operacionalização das normas da política de qualidade, com a concentração das decisões regulatórias numa única instância federal, envolvendo todas as instâncias decisórias do Governo, compatibilizada com a plena descentralização institucional e federativa das ações operacionais. 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 instância.

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 da fiscalização do cumprimento dos regramentos da defesa, devendo as normas de credenciamento serem fixadas pela instância reguladora nacional e a execução da referida exigência bem como sua fiscalização, estar a cargo de outras instâncias do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (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 detêm autonomia operacional sobre o Sistema de Defesa da Agricultura devam ser da competência exclusiva do Ministro da agricultura e pecuária no plano federal e dos secretários da 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 objetos de delegações de competência por interferirem de forma direta nos custos das cadeias de produção da agricultura.

Por isso há que se constituírem 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.

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 a uma política explícita de construção de redes de laboratórios para prestação de serviços definindo de forma explícita o espaço para o público e para o privado. Conquanto sejam fundamentais, as estruturas públicas devem ter nítido que não podem exercer o monopólio da realização das análises laboratoriais, devendo estruturar mecanismos de franquia e certificação de qualidade laboratorial que permitam, via monitoramento dos resultados, a consolidação de rede privada e descentralizada de

análise laboratorial.

Há também que buscar o comprometimento do aparato privado. Em primeiro lugar porque quem realiza a produção do alimento seguro com base na adoção integral de boas práticas produtivas são os agentes privados. Pensar a defesa de agricultura tendo como axioma a presunção da desconformidade como elemento inerente e inexorável da produção, criando instituições para coibir essas ilicitudes consiste num pecado original incompatível com a modernidade. Ao contrário há que se romper com essa lógica da negatividade buscando firmar compromissos com a qualidade de produtos e processos como elemento axiomático da nova relação instituição-indivíduo.

De outro lado, não existem recursos orçamentários suficientes para todas as ações exigidas pela operação de um consistente Sistema de Defesa da Agricultura, nem no Governo Federal e muito menos ainda nos Governos Estaduais para sustentarem a execução desses serviços pela estrutura pública. A ela devam ser reservadas apenas as análises estratégicas não transferíveis para instâncias privadas (como grupamentos de elevada excelência técnica e dotados de alta mobilidade operacional para intervenções emergenciais) e as de monitoramento da rede privada (contraprovas), cumprindo procedimentos de auditoria explicitados na edificação do Sistema de Defesa da Agricultura nas suas diversas redes constituidoras.

Da mesma maneira configura-se a estruturação de Autoridade de Defesa com a atribuição de operacionalizar as ações públicas do Sistema de Defesa da Agricultura cumprindo as normas que configuram a qualidade de produtos e processos com rastreabilidade adequada, com recursos e estruturas compatíveis, políticas de recursos 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, capazes de enfrentar o desafio de empreender um novo ciclo de desenvolvimento da agricultura brasileira que se constituiu líder mundial na produção tropical.

Recebido em 16/04/2010.

Liberado para publicação em 24/02/2012.

