

## ENTIDADES PATRONAIS AGROINDUSTRIAIS E A POLÍTICA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA NO BRASIL (1963 -2003)

---

Sonia Regina de Mendonça

---

### RESUMO

Este artigo estuda a relação entre Sociedade Civil e Estado restrito no Brasil da segunda metade do século XX e investiga a participação de entidades patronais agroindustriais na definição e encaminhamento das políticas estatais de pesquisa agropecuária em período recente. Enfatiza-se a imbricação entre duas agremiações do agroempresariado – a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) - e as referidas políticas, cujo coroamento foi a fundação da Embrapa em 1973. Partindo de farta documentação oficial, analisa-se os mecanismos de inserção dos interesses patronais junto a esta nova agencia estatal, que resultou na mudança dos rumos da pesquisa agropecuária em três direções: a subordinação da pesquisa agropecuária aos ditames do agronegócio; a secundarização da pesquisa destinada à pequena produção e a crescente “privatização” da Embrapa.

**Palavras-chaves:** Estado – Pesquisa Agropecuária – Embrapa – ABAG.

## AGRIBUSINESS EMPLOYERS ENTITIES AND THE ANIMAL AGRICULTURE RESEARCH POLICIES IN BRAZIL (1963-2003)

### ABSTRACT

This article studies the relationship between civil society and restricted State in Brazil of the second half of the twentieth century and investigates the participation of agroindustrial employers entities in defining and routing state policies for agricultural and animal research in recent years. It emphasizes the overlap between two agroindustrial entrepreneurs associations - the Organization of Brazilian Cooperatives (OCB) and the Brazilian Agribusiness Association (ABAG) - and such policies, whose crowning achievement was the founding of Embrapa in 1973. Dealing with extensive official documentation it examines the mechanisms of insertion of agro-employer interests in this new state agency, resulting in changes of agricultural and animal research in three directions: the subordination of agricultural and animal research to the dictates of agribusiness; the secundarization of research aimed to small production and the growing “privatization” of Embrapa.

**Key-Words:** State – Agricultural and Animal Research – Embrapa – ABAG

---

SONIA REGINA DE MENDONÇA: Docente do Programa de Pós-Graduação e pesquisadora em História da Universidade Federal Fluminense. E-mail:srmendonca@uol.com.br

---

## INTRODUÇÃO

Uma das principais contradições inerentes às políticas de pesquisa agropecuária no Brasil é aquela que contrapõe dois paradigmas ou ‘modelos’ para sua condução: um, direcionado às demandas de grupos dominantes agroempresariais/agroindustriais e financeiros ligados ao chamado agronegócio e outro, destinado a atender pequenos produtores voltados ao abastecimento do mercado interno. Essa tensão não é nova, podendo ser encarada – a despeito da correlação de forças entre frações de classe tradicionais e emergentes no meio rural durante a segunda metade do século XX – como instituinte das próprias políticas estatais de pesquisa agropecuária inauguradas, no caso brasileiro, ainda na década de 1930, sob a égide do projeto de nacionalização das políticas públicas na gestão do presidente Getúlio Vargas.

A historiografia brasileira especializada na temática costuma reduzir essa dicotomia ao embate entre tendências por ela denominadas de produtivista e não produtivista, como se a pesquisa agropecuária endereçada a pequenos produtores carecesse, em si mesma, do significado ou eficiência normalmente atribuídos aos grandes proprietários/empresários rurais. Logo, prevalece dentre esses estudos certo *partis pris* deturpador, tanto do resultado das investigações realizadas, quanto dos interesses políticos que subjazem às redefinições que marcaram essas políticas estatais no decorrer do período em foco. Semelhante dicotomização, além de simplificadora e naturalizadora de opções e re-

direcionamentos que nada têm de naturais, redundando em análises que, além de encarar o que é dialético e dinâmico – em função da correlação das forças sociais em disputa neste âmbito – como um mero e empobrecedor torneio de contrários, parecem atribuir à tecnologia – elevada ao *status* de entidade autoimane e descolada das relações sociais – papel protagonista nessas mesmas políticas, desconsiderando-se as bases sociais que lhe deram/dão suporte.

Logo, um dos objetivos do trabalho é contribuir para a crítica à historiografia especializada no estudo das políticas estatais de pesquisa agropecuária no país, partindo da premissa de que os diversos organismos do Estado restrito que, desde a década de 1930, se incumbiram da atividade - e suas sucessivas redefinições - corresponderam, sobretudo, à atuação política de frações da classe dominante agroindustrial organizadas no âmbito da sociedade civil e que, em permanente disputa, inscreveram seus interesses junto ao Estado restrito, explicando, assim, as continuidades e, principalmente, rupturas verificadas nas políticas públicas de pesquisa agropecuária no país.

Para tanto, partiu-se do estudo mais detido de duas importantes corporações patronais agrárias que, desde a década de 1970, buscaram inserir seus porta-vozes e demandas junto aos órgãos do Ministério da Agricultura encarregados da pesquisa de novas tecnologias para o agro, tendo por coroamento a criação, em 1973, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), marco consagrador do redirecionamento da atividade no rumo dos interesses de grupos agroempresariais, em det-

rimento da produção de tecnologia destinada a pequenos produtores. Cabe esclarecer que, até inícios dos anos 1970, o Ministério da Agricultura, ao qual os órgãos de pesquisa agropecuária estiveram afetos desde a década de 1930, teve seus postos de alto escalão disputados por representantes de duas outras entidades patronais rurais: de um lado, a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), a mais antiga do país e cujos membros eram grandes proprietários não eminentemente exportadores, defensores de um projeto de diversificação agrícola para o país e oriundos, sobretudo, do Rio de Janeiro, estados do Nordeste e Sul; de outro, estava a Sociedade Rural Brasileira (SRB) – representante exclusiva da grande burguesia cafeeira e agroindustrial paulista - cujo projeto de agricultura pautava-se pelo fomento à exportação especializada e à industrialização da agricultura.

Apesar dessa disputa, entre 1930 e 1970, os diferentes órgãos de pesquisa agrícola ministeriais foram dirigidos, em sua maioria, por porta-vozes da SNA, o que imprimiu às suas práticas um viés diversificador e, até certo ponto, favorecedor de pequenos produtores rurais. As transformações socioeconômicas determinadas pelo desenvolvimento do capitalismo no Brasil a partir dos anos 1970, todavia, fizeram emergir novos atores sociais organizados, que

complexificaram as disputas tanto no âmbito da sociedade civil, quanto –e principalmente – no seio do Estado restrito. Os organismos do Ministério da Agricultura destinados à pesquisa agropecuária não estiveram imunes a essas lutas.

## A ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB)

Fundada em 1969 por lideranças cooperativistas provenientes de várias unidades da federação brasileira, a OCB englobou diversos ramos da atividade econômica em geral, conquanto fosse a agricultura o mais expressivo setor por ela representado, como se pode depreender da composição de seus quadros dirigentes, majoritariamente formados por proprietários e empresários agroindustriais (MENDONÇA, 2010). O surgimento desta nova agência da sociedade civil respondeu a uma demanda formulada por suas bases sociais – integradas em boa parte por porta-vozes do setor cooperativado ‘moderno’ e com forte lógica empresarial<sup>1</sup> - em busca de maior representação política nacional e da consolidação de um novo projeto hegemônico junto às demais agremiações patronais da agroindústria, em crise desde

---

1. A guisa de ilustração, menciono que o presidente da OCB entre 1979 e 1983, José Pereira Campos era, simultaneamente, diretor da Itambé - Cooperativa Central dos Produtores Rurais de Minas Gerais, enquanto Alfredo Lopes Martins Jr, diretor da agremiação em igual período, presidia a CCPL (Cooperativa Central dos Produtores de Leite do Rio de Janeiro). Ainda quanto à composição dos quadros sociais da entidade vale salientar a aproximação existente entre o seu principal porta-voz, Roberto Rodrigues, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), tendo sido ele diretor do Departamento de Política Cafeeira desta entidade (1984 – 1986). Já Ney Bittencourt de Araújo, futuro primeiro presidente da ABAG, enunciada pela OCB, ocupou a direção do Departamento de Insumos Modernos da SRB (1981 – 1983).

inícios da Nova República.

Para atingir seus objetivos, os dirigentes da OCB adotaram três estratégias discursivas. A primeira consistiu em difundir a suposta associação existente entre cooperativismo, democracia e igualitarismo; a segunda era sua auto-representação como entidade não capitalista e antilucro e, finalmente, a alegada possibilidade de distribuição dos ganhos entre os cooperados segundo seu trabalho e não seu capital. Esses pilares transformaram o cooperativismo num dos mais significativos instrumentos de negação do conflito social, mediante a propaganda da colaboração entre associados de portes diversos, que teriam em comum o fato de ‘não terem patrões’.

Tais premissas político-ideológicas legitimaram as lideranças da OCB não apenas como opção ‘socialmente superior’ de exploração/organização das atividades agroindustriais, mas também como porta-vozes naturalmente autênticos – posto que dotados de ‘missão social’ - do conjunto das agremiações patronais, sobretudo na segunda metade da década de 1980, quando foi consensualmente legitimada face ao enfrentamento movido por seu dirigente mais atuante e conhecido, Roberto Rodrigues, à UDR de Ronaldo Caiado, durante a aprovação do I Plano Nacional de Reforma Agrária da gestão Sarney (MENDONÇA, 2006). Entre 1972 e 1993, os dirigentes da OCB cultivaram

sua permanente associação a valores ‘humanitários’, tidos por capazes de transformá-la em nova força política com ampla aceitação social. Em editorial, o então presidente da organização, João Alckmin, afirmaria que “o movimento cooperativo, por ser soma de pessoas, teria o que podemos chamar **de voz natural solidária**. Suas manifestações são **desconectadas de interesses menores, escusos**”<sup>2</sup>.

No que tange às demandas específicas do setor cooperativista, três merecem destaque pela recorrência com que eram enunciadas nos periódicos da agremiação: a autogestão; a demanda por mais créditos subsidiados a serem obtidos, face à política econômica recessiva praticada pelo Estado entre 1970-80, via criação de um banco próprio e o aprimoramento da tecnologia agropecuária (MENDONÇA, 2010). Todas se justificavam pelo expressivo peso econômico da produção oriunda das cooperativas agropecuárias na pauta de exportações do país. A consecução de seus objetivos e sua institucionalização como representante legítima de todos os segmentos agroempresariais seria facilitada por sua participação junto a organismos internacionais como a ICA (*International Cooperative Association*) e a OCA (Organização das Cooperativas da América)<sup>3</sup>, valendo-lhe prestígio junto ao patronato. A hegemonia da OCB se consolidaria na conjuntura inaugurada pela Nova República, quando

2. Jornal do Cooperativismo, nov.-dez., 1980: 2, grifos meus

3. “O Congresso da OCA em Brasília, em maio de 1984, dará ao Cooperativismo Nacional sua exata dimensão política. Esta decisão foi possível graças à intervenção da Diretoria da OCB, via seu representante Américo Utumi. Isto significa, externamente - o reconhecimento de sua expressão, com grandes retornos políticos e internamente – diante da crise mundial, que o cooperativismo mostra que milhares de pessoas realizam conjuntamente suas aspirações” •Jornal do Cooperativismo, mar-abr, 1984: 2.

suas lideranças fizeram valer a identificação entre sua doutrina supostamente democrática e o novo regime, já que “*participação e democracia fazem parte da Natureza e da Doutrina Cooperativista*”<sup>4</sup>.

A conquista de novas posições junto à sociedade política sem dúvida fortaleceu a OCB conferindo-lhe, além de destaque político, papel estratégico na mediação entre os segmentos do patronato agroindustrial e o Estado restrito. A despeito disso, a crise econômica brasileira levaria a agremiação a criticar severamente as políticas agrícolas em vigor. Em 1989, a OCB conclamaría todas as entidades de classe a se unirem contra o tabelamento dos preços agrícolas, contra a importação de gêneros similares aos produzidos no país, contra a escassez de recursos para a agricultura e, sobretudo, em prol da **revitalização da pesquisa agropecuária** realizada pela Embrapa. Neste momento, se afirmaria o novo projeto hegemônico emanado da OCB: a consolidação do agronegócio no Brasil. Segundo seu presidente, Roberto Rodrigues, era chegada “a hora da verdade. A hora de reconhecer que fomos nós, os produtores rurais, que aumentamos o nosso envolvimento com a estrutura comercial e industrial”<sup>5</sup>.

Despedindo-se da presidência da OCB,

Rodrigues deixaria lançado o eixo do novo projeto hegemônico dos grupos dominantes agroindustriais e financeiros: a modernização definitiva da agricultura, mediante seu funcionamento em bases empresariais e internacionalizadas<sup>6</sup>. Seria em torno de Rodrigues, ex-presidente guindado aos mais altos postos dentro e fora do sistema cooperativista, que a agremiação consolidaria definitivamente sua hegemonia, advogando a abertura da economia brasileira às grandes linhas da competitividade internacional<sup>7</sup>. Ainda segundo ele, um novo horizonte se desenhava para a agricultura e o cooperativismo bastando, para tanto, “adotarmos um regime econômico liberal, para que os **investimentos privados sejam maciços. O setor rural não pode ficar fora desta grande jogada**”<sup>8</sup>

De tudo até aqui analisado, pode-se inferir o perfil das bases sociais da OCB: agropecuaristas e, sobretudo, agro empresários intimamente imbricados à agricultura plenamente integrada aos Complexos Agroindustriais (CAIs), dotados de moderna tecnologia e zelosos do significativo papel econômico desempenhado por sua produção junto às exportações brasileiras. O passo seguinte constaria da própria modernização do sistema, “relida” como equivalente ao ingresso no *agribusiness*,

---

4. Jornal do Cooperativismo, mar-abr, 1985: 2. Tal prestígio reverteria na nomeação de lideranças cooperativistas para inúmeros cargos junto ao Ministério da Agricultura, como por exemplo: Rubem Ilgenfritz da Silva - ex-presidente da Cooperativa Regional Triticola de Ijuí (Cotrijuí), designado para a Secretaria Geral do Ministério; Dijandir Dal Pasquale - indicado para a presidência do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC); Ignácio Mammanna Neto - nomeado presidente da Companhia de Financiamento da Produção e, finalmente, Athos Almeida Lopes - indicado presidente da Embrater.

5. Informativo OCB, jul. 1989: 7.

6. Informativo OCB, dez. 1990: 3.

7. Informativo OCB, fev. 1990: 1.

8. Informativo OCB, fev.1990: 3. grifos no original.

responsável pela manutenção da economia urbano-industrial e pelo nível de emprego no país<sup>9</sup>. A noção de agronegócio ocuparia lugar cada vez mais privilegiado no projeto de agricultura difundido pelas lideranças da OCB que fundariam, em 1993, uma nova agremiação do agro empresariado no país: a ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness).

## A ABAG

A ABAG seria uma entidade agregadora de todos os setores ligados à grande produção agropecuária, abrangendo não apenas segmentos responsáveis pela atividade produtiva, como também aqueles relacionados à produção de insumos, armazenamento, processamento, distribuição e financiamento agrícola, além de empresas diretamente ligadas ao capital financeiro. Nela encontram-se representadas, desde sua criação, algumas das mais expressivas agremiações patronais agrícolas - SRB, OCB, Federações e Cooperativas Estaduais da Agricultura – além de grandes grupos agro empresariais estrangeiros e nacionais, como a Sadia, a Agroceres, a Associação Brasileira de Produtores de Sementes (Abrasem), a Cargill Agrícola S/A, a Bunge Alimentos e Fertilizantes S/A e a Monsanto, totalizando cinquenta e nove (59) em-

presas em 1993.

Tal quadro revela tratar-se de uma instituição ‘patronal’ de novo tipo, uma nova modalidade de representação política dos grupos ligados aos setores agropecuário, agroindustrial e financeiro do país, configurando-se muito mais num *pool* de empresas do que numa agremiação patronal. Seu objetivo era atuar, incisivamente, junto às políticas emanadas do Ministério da Agricultura (MA) e seus inúmeros órgãos, dentre eles a Embrapa. Além disso, antes mesmo da ABAG, seria fundado, em 1990, por iniciativa do vice-presidente da OCB, Ney Bittencourt de Araújo (Agroceres), o Instituto Brasileiro do Agribusiness (IBA), atuante junto às universidades e presidido por Roberto Rodrigues, futuro Ministro da Agricultura do governo Lula. A importância assumida pela ABAG no cenário político-econômico nacional desde sua fundação pode ser ilustrada por suas demandas e práticas, respaldadas por três pilares ideológicos: segurança alimentar, autogestão e competitividade (PINTO, 2010). Todos eles emprestaram legitimidade política às propostas por ela encaminhadas ao Estado restrito e à sociedade civil como um todo. Um dos elementos unificadores de classe presente no discurso das lideranças agro empresariais era a ideia da incorporação do **risco**<sup>10</sup> e de seu **gerenciamento** – termos próprios à linguagem

9. “Os agricultores e pecuaristas do país precisam se associar a seus parceiros do ‘agribusiness’ e alavancar recursos para uma gigantesca campanha institucional de valorização do setor. É preciso deixar claro que o cidadão urbano não dá um passo, não vive um único segundo de sua vida sem os agricultores”. Informativo OCB, Nov., 1991: 2, grifos na fonte.

10. A respeito do debate do risco, consultar: BRAGA, R; BRUNI, A. L; MONTEIRO, A. Estratégia e decisões de investimento em condições de risco: um estudo na Veracel Celulose S/A. In: Anais do XX Congresso Latino Americano de Estratégia. SLADE, 2007, Barranquilla, Colômbia (<http://www.fbds.org.br/IMG/ppt/doc-164.ppt>).

empresarial em geral - como dados inerentes ao investimento capitalista. Logo, o discurso veiculado através da ABAG difundiria aquilo que o empresariado como um todo denomina de 'engenharia política', através de meios tão variados como a televisão, a mídia impressa do país e exposições.

Ainda em 1990, Araújo organizaria juntamente com um grupo de intelectuais formado por engenheiros agrônomos graduados na paulista ESALQ (Mendonça, 1999) e profissionais dos Departamentos de Economia e Administração da FEA-USP, o Programa de Estudos e Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA), inspirado no Programa de Agribusiness da Universidade de Harvard, fundado por Ray Goldberg. A nova agência, sediada na Universidade de São Paulo desde junho de 1990, desenvolveria atividades patrocinadas pelas próprias fundações da USP, promovendo estudos sobre o agronegócio brasileiro e integrando a academia à realidade das empresas que lhe encomendavam estudos específicos, endereçados à iniciativa privada e/ou pública (PINTO, 2010). Ora, se o PENSA atua em íntima conexão com a ABAG, é evidente que se está diante do caso de uma instituição pública a serviço do grande capital privado. Muito embora originalmente a Embrapa não contasse com semelhante papel, as pressões políticas dos porta-vozes das entidades patronais até aqui estudadas tratariam de descaracterizá-lo, como se verá a seguir.

## A EMBRAPA: DO PEQUENO PRODUTOR AO AGRONEGÓCIO

A literatura especializada costuma apontar a fundação formal da Embrapa, em 1973, como o marco inaugural da pesquisa agropecuária no país, relegando ao esquecimento tanto as iniciativas encetadas por agências anteriores do MA, quanto os grupos de interesse que junto a elas se fizeram representar. Todavia, inúmeras foram as instituições estatais de pesquisa anteriores à Embrapa, contando em seus quadros com a presença de porta-vozes da SNA, defensores da tecnologia destinada à produção de alimentos para o mercado interno e aos pequenos produtores. Dentre esses órgãos, pode-se citar o Escritório de Pesquisa e Experimentação (criado em 1967) ou o Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (fundado em 1971) ambos órgãos públicos da administração direta do MA, cujo funcionamento seguia diretrizes emanadas da SNA. Publicação do Ministério de 1970, intitulada *A agricultura brasileira e a política nacional de desenvolvimento*, exemplifica o funcionamento das políticas de pesquisa agropecuária até então, sendo destacado o desenvolvimento tecnológico agropecuário alcançado no país, especialmente no tocante à intensificação do uso de insumos básicos, respaldado em práticas como o fornecimento de sementes de alimentos melhoradas, o fortalecimento da extensão rural, além do progresso das bases técnicas destinadas a ampliar a produção e consumo de fertilizantes e corretivos; o fortalecimento da indústria na-

cional de defensivos agrícolas e um programa de mecanização agrícola (BRASIL, 1970, p. 24-25). Como se vê, um novo programa de pesquisa agropecuária já estava em gestação, antes da fundação da Embrapa, como pré-condição da política de capitalização do campo pretendida pelo regime militar (MENDONÇA, 2011).

Todavia, na medida em que este programa utilizaria recursos do governo norte-americano e a assistência técnica da USAID, as pastas da Agricultura e do Planejamento se uniram para criar, em julho de 1970, uma ‘Comissão de Alto Nível’ encarregada de aval-

iar a situação da pesquisa agropecuária e definir suas prioridades para o período de duração do Acordo de Empréstimo Brasileiro-Americano. A comissão foi presidida por Ivo Torturella<sup>11</sup>, contando com a participação de Mozart Liberal<sup>12</sup>, Salomão Aranovich<sup>13</sup>, Otto Lyra Schrader<sup>14</sup>, Plínio Cordeiro Molleta<sup>15</sup>, Antonio Secundino São José<sup>16</sup>, Clibas Vieira<sup>17</sup> e Carlos Krug<sup>18</sup>, tendo sido nomeada pelo então Ministro da Agricultura, Luiz Fernando Cirne Lima<sup>19</sup>.

A composição da Comissão merece destaque, pela cuidadosa estratégia que parece ter sido utilizada em sua montagem. Ela constava

---

11. Torturella era veterinário e foi fundador e primeiro presidente do Conselho Federal de Medicina Veterinária, criado em 1968.

12. Mozart Liberal fora diretor do extinto DPEA entre 1964-65.

13. Engenheiro Astrônomo e funcionário de carreira do MA desde 1951, responsável por projeto de pesquisa sobre nutrição animal.

14. Otto Lyra Schrader era agrônomo, com mestrado na Universidade da Flórida, pecuarista fluminense, além de 3º vice-presidente da SNA entre 1978-1983, segundo secretário da mesma agremiação entre 1983-1991 e conselheiro do Fundo Federal Agropecuário (FFAP). A presença de Schrader não apenas evidencia tal ascendência como, sobretudo, certa “domesticação” da conflitividade política implícita ao Ministério.

15. Diretor do Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura entre 1961-67 e Presidente do Grupo Executivo de Eletrificação Rural, em 1970.

16. Antonio Secundino São José era mineiro, fazendeiro e agrônomo pela Escola Superior de Viçosa. Em 1937, com a ajuda do então diretor da escola, o geneticista norte-americano Dr. John B. Griffing obteve bolsa de treinamento na Stoneville Experiment Station, Mississippi, além de curso de pós-graduação na Faculdade Estadual de Iowa. Em 1942, foi contratado como assessor técnico da Comissão Brasileiro-Americana de Produção de Gêneros Alimentícios, ligada ao Ministério da Agricultura. Em 1945, juntamente com quatro sócios estadunidenses fundou empresa dedicada a experiências com milho híbrido: a Agrocerec Ltda., apoiada pela Corporação Internacional de Economia Básica (IBEC), empresa de Nelson Rockefeller. Em 1951, a Agrocerec e a IBEC fundiram-se, gerando a Sementes Agrocerec S/A.

17. Paulista, filho de fazendeiro, agrônomo pela Universidade Federal de Viçosa em 1952, obteve o título de Magister of Science em Agronomia na Universidade da Califórnia. Foi consultor de pesquisas com a cultura do feijão junto à USAID, ao Centro Internacional de Agricultura Tropical, ao Conselho Nacional de Pesquisa (Programa do Trópico Úmido), à Sudene e à Michigan State University/Usaid, na África Austral. Com a fundação da Embrapa tornou-se Chefe de seu Departamento Técnico Científico, em 1974.

18. Carlos Arnaldo Krug era paulista, agrônomo, especialista em genética e citologia na Universidade de Cornell, primeiro presidente da Sociedade Brasileira de Genética e um dos diretores do Instituto Agronômico de Campinas, tendo sido assessor de uma empresa privada – a Cia Paulista de Estradas de Ferro - implantando seu programa de melhoramento genético dos eucaliptos. Relatório da Comissão de Alto Nível, 1970, p. 3.

19. Gaúcho, agrônomo especializado nos Estados Unidos, Cirne Lima foi nomeado Ministro da Agricultura em 1969 após posse do presidente Médici. Entre 1972-78, foi membro do Board of Trustees do Centro internacional de Melhoramento do Milho e Trigo sediado no México e desde 1977 integrou o conselho administrativo da Gazeta Mercantil, sendo também diretor da Empresa Agropecuária Plantel, ambas do grupo de Herbert Levy (BELLOCH e ABREU, 2000)



de sete membros e pode ser subdividida em dois ‘blocos’ de integrantes, o que é fundamental para compreendermos a criação da Embrapa: o primeiro, compunha-se de antigos funcionários de carreira do Ministério (Mozart Liberal, Otto Schrader e Plínio Molleta), *experts* em suas respectivas áreas de atuação e, além disso, pertencentes aos quadros dirigentes da SNA; já o segundo bloco era claramente integrado por agro empresários, muitos deles representantes do grande capital agroindustrial, industriais e/ou financistas com fortes conexões com os Estados Unidos, agora inseridos no Ministério da Agricultura, buscando redefinir sua política de pesquisa agropecuária, para eles estratégica. Não por acaso, alguns membros do segundo bloco provinham diretamente da iniciativa privada, quer como donos de empresas, quer como seus consultores. Apesar da tensão latente entre seus integrantes, a comissão representou uma vitória do grupo ligado ao grande capital privado, a qual se manifestou na aprovação de um plano operacional para a utilização do empréstimo norte-americano.

O relatório da comissão apontou três pontos positivos da política de pesquisa agropecuária estatal até então realizada, bem como sete fatores negativos que incluíam desde a insuficiência de recursos até a falta de autonomia administrativa dos órgãos envolvidos<sup>20</sup>. Por certo o perfil da comissão explica este resultado desqualificador da política de pesquisa ag-

ropecuária até então vigente, o que justificava a necessidade da assessoria de capitais privados, como o sugere trecho do relatório ao mencionar que “*somente pela íntima colaboração entre entidades governamentais federais, estaduais e municipais e empresas privadas, fornecedoras de capital, é que se logrará o impacto esperado*”<sup>21</sup>.

O produto final da comissão foi um elenco de 18 recomendações que pavimentariam o caminho para a fundação da Embrapa, três delas merecendo destaque: 1) a criação de um Conselho Superior de Pesquisa Agropecuária onde 50% dos membros fossem “*elementos estranhos ao Ministério, escolhidos por seu notório saber*”<sup>22</sup>; 2) o incentivo à participação de economistas rurais na formulação dos projetos de pesquisa e 3) a concessão de autonomia *administrativa e financeira* às agências de pesquisa do Ministério da Agricultura. Evidentemente tais sugestões abriam brechas para indicação de empresários privados e representantes de bancos como seus integrantes, enquanto a autonomia pleiteada facilitaria a inserção de empresas privadas junto ao órgão de pesquisa, demonstrando achar-se em gestação um processo de privatização da pesquisa agropecuária no Brasil. Essas dezoito recomendações lançaram as bases para a criação da Embrapa em 1973, vinculada ao MA e incumbida de promover inovações tecnológicas tais como a melhoria genética e o controle de pragas, de-

20. Relatório da Comissão de Alto Nível, 1970, p. 11-15.

21. Idem: 21, grifos meus.

22. Idem: 23, grifo meu

envolvendo um sistema de pesquisa integrado a outros órgãos federais, além da iniciativa privada.

Curiosamente, pouco antes da divulgação do relatório da comissão, o diretor do DNPEA, Roberto Meirelles – também dirigente da SNA - anunciaria um novo Programa Nacional de Pesquisa Agropecuária, lastreado nos avanços obtidos pelas atividades de seu Departamento, como o atendimento aos problemas relatados pelos extensionistas e um Programa Especial de Pesquisa contemplando tecnologias relacionadas à produção de arroz, feijão, milho, sorgo, soja e bovinos<sup>23</sup>. O diretor enumerou ainda os convênios por ele firmados tanto na iniciativa pública - com a SUDENE e o Banco do Nordeste do Brasil – quanto na iniciativa privada, notadamente com cooperativas de produtores e industriais do trigo agremiados pela OCB, além da Sanbra, Petrobrás, etc. Surpreendentemente, Meirelles causa impacto ao leitor no último parágrafo do relatório ao comunicar que o DNPEA seria extinto, posto ter sido assinada, em dezembro de 1973, a Lei N. 5851 criando a Embrapa, que operaria como empresa pública da **administração indireta**, nova figura jurídica que lhe daria autonomia para captar recursos e estabelecer parcerias com empresas privadas<sup>24</sup>.

Tudo indica que Meirelles e seu grupo sofreram forte pressão política para a extinção do DNPEA, como se infere da última linha de seu relatório, ao afirmar que a “fundação da nova agência foi **um projeto de interesse pessoal do Ministro Cirne Lima**”<sup>25</sup>, sócio proprietário de inúmeras fazendas, assessor de vários grandes fazendeiros gaúchos, além de ex-presidente da Farsul. Segundo Flores Filho (1986, p. 17), diretor-presidente da Embrapa entre 1991-94, o entendimento dessa escolha implicava em distinguir entre as figuras do usuário dos serviços desenvolvidos pelo órgão e a de seus clientes: o **usuário** da tecnologia gerada seria o ‘agricultor` em geral que se beneficiaria, direta e gratuitamente, de seus resultados, ao passo que o cliente era o próprio poder público, dada sua condição de interessado direto na introdução das inovações tecnológicas. Já o ‘modelo da Embrapa`, baseado na centralização da execução, ao contrário, implicava em selecionar atividades e produtos em dimensão nacional, “deixando de contemplar os interesses mais específicos das realidades locais”<sup>26</sup> ou seja, a pequena produção. Por essa razão, o governo federal não deveria assumir toda a pesquisa, conclamando a parceria de instituições e empresas privadas, numa negação cabal do para-

23. Segundo o documento, estava em andamento com apoio financeiro do DNPEA, antes de 1972, um total de 54 projetos junto a 17 instituições, ao passo que somente neste último ano haviam sido iniciados 13 deles, com a participação de 10 instituições. BRASIL, DNPEA, 1973, p. 10-11.

24. Na Exposição de Motivos dirigida ao então Presidente Emilio Garrastazu Médici, os Ministros Luiz Fernando Cirne Lima (Agricultura) e João Paulo dos Reis Veloso (Planejamento) salientaram que a alternativa escolhida baseou-se “na ideia de que esse tipo de instituição, por seus próprios fundamentos legais - órgão de administração indireta - conta com condições essenciais e intrínsecas para dar flexibilidade e eficiência àqueles aspectos relacionados com a captação e manejo de recursos financeiros e humanos” (apud GASTAL, 1977, p 121).

25. BRASIL. DNPEA, 1973, p. 54, grifos no original.

26. Idem: 22.

digma de pesquisa agropecuária adotado no país desde a década de 1930.

Em seus primeiros anos de funcionamento, a Embrapa privilegiou a geração dos chamados pacotes tecnológicos, que induziam ao uso intensivo de insumos modernos, afinada aos interesses dos grupos agroindustriais que lutaram por sua fundação. Os pacotes seriam difundidos pela extensão rural mantendo, com ligeiras adaptações, a essência do conjunto de tecnologias anteriormente recomendadas aos agricultores. Todavia, as agências de crédito somente financiariam projetos formatados segundo o receituário dos pacotes que, aliás, teriam seu ritmo diminuído na década de 1980, evidenciando dois processos: que o estoque de conhecimentos gerados pelo DNPEA estava esgotando-se e que as unidades de pesquisa da Empresa não haviam ainda encontrado o caminho para redefinir sua tão propalada 'metodologia inovadora'. Por certo, toda modernização traz consigo a marca da desigualdade, inclusive a técnica. Neste sentido, a modernização viabilizada pela Embrapa representaria a transnacionalização da agricultura e sua inserção no jogo da ditadura. Como exemplo, cito o crescimento de 6.500% na tratorização no meio rural, muito embora 52% deles se concentrassem em apenas 2,6% dos estabelecimentos rurais, todos com mais de 100 hectares (AGUIAR, 1986, p.

92). Logo, é evidente que a modernização tecnológica foi poderoso instrumento da concentração fundiária, já que a propriedade da terra era a pré-condição para obtenção do crédito subsidiado.

A partir dos anos 1980, a Embrapa sofreria reformulações, sendo a principal delas a retirada do Estado de atribuições que, em teoria, seriam mais bem desempenhadas pela iniciativa privada, alterando a empresa quer no plano externo, quer em sua metodologia de trabalho e organização interna (SCHLOTTFELDT, 1991, p. 02). A participação do 'usuário' – i.e., o **capital privado** - nas várias etapas da geração de tecnologia foi aprofundada, redefinindo-se as prioridades na pesquisa, já que a nova 'missão' da Empresa passou a englobar a transferência da tecnologia, materializada na criação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural<sup>27</sup>, reacendendo o antigo embate pesquisadores versus extensionistas, estes últimos preocupados em beneficiar os pequenos produtores. Não era essa, entretanto, a diretiva hegemônica dentro da agência, sobretudo levando em conta que muitos de seus dirigentes provinham da iniciativa privada, com ênfase para o *agribusiness*, como o ilustra o Quadro I.

QUADRO I – Diretores-Presidentes da EMBRAPA (1973 – 2005)

DIRETOR PRESIDENTE	PERÍODO	DADOS DE TRAJETÓRIA
José Irineu Cabral	1973 - 1978	Pernambucano, bacharel em Direito, economista, pecuarista; diretor do Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura (1950-54); diretor-executivo da ABCAR (1958); diretor do Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos (ETA) em 1961-62; diretor-executivo do Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (Acida), em Washington, DC, da USACBD, FAO, OEA, Cepal-IICA

27. O Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), oficializado em 6/11/1974, encarregar-se-ia do atendimento prioritário a pequenos e médios produtores rurais os quais seriam responsáveis por 70% da produção de alimentos. Os grandes proprietários também deveriam ser atendidos, mas apenas para se complementar a assistência técnica privada.

		(1964-1965); consultor em missões do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); sócio e dirigente da ABCZ (Associação Brasileira de Gado Zebu) e membro da OCB.
Eliseu Roberto Alves	1979– 1984	Mineiro; agrônomo por Viçosa; Doutor em Economia Rural pela Universidade de Purdue (USA); diretor da Emater-MG (1955 a 1973); presidente da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) entre 1985 – 1990. Desde este ano foi pesquisador da EMBRAPA, atuando na área de política agrícola, desenvolvimento institucional e economia de produção.
Luiz Carlos Pinheiro Machado	1985	Graduado em Agronomia (1950) e Doutor em Fitotecnia (1959) pela UFRGS, recebeu, em 1983, o prêmio Mérito Agrônomo do Brasil, outorgado pela Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil. Com experiência na área de Zootecnia e principalmente Suinocultura, é grande proprietário, tendo sido sócio fundador e presidente da Associação Brasileira de Criadores de Suínos (1963-64) e membro da OCB.
Ormuz Rivaldo Freitas	1986– 1988	Engenheiro agrônomo pela UFRGS (1959) e diplomado em Sciences et Techniques des Productions Vegetables, pela Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier (France -1979). Doutor em Fitotecnia pela Université des Sciences et Techniques du Languedoc (France, 1981). Profissionalmente, teve ampla experiência, destacando-se em diversos cargos como: chefe da Segunda Delegacia da Defesa Sanitária Vegetal – Secretaria da Agricultura/DPV, Bento Gonçalves, RS (1961 a 1963).
Carlos M. Campos da Rocha	1989– 1990	Formado em Ciências Agrárias pela Universidade Federal de Viçosa, em 1977 e Mestre em Animal Sciences pela University of Kentucky (EUA). Foi presidente do Conselho de Administração da Cooperativa de Eletrificação Rural da Região Geo-Econômica de Brasília Ltda (Cergeo - 2002) e vice-presidente da Sociedade Brasileira de Zootecnia (SBZ). Foi Secretário de Estado da Agricultura de Roraima.
Murilo Xavier Flores	1991-1994	Formado em Engenharia Agrônoma (1980) pela Universidade de Brasília e Mestre em Economia Rural (1984). Secretário-executivo do Conselho Nacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de 1996 a 1999 e diretor da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.
Alberto Duque Portugal	1995-2001	Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, nomeado pelo governador Aécio Neves em 2007. Engenheiro agrônomo pela UFRRJ (1968) e Doutor em Sistemas Agrícolas pela University of Reading (UK – 1982). Entre 1978 e 1987 exerceu o cargo de pesquisador e depois diretor da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig). Ingressou na EMBRAPA em 1987, onde assumiu a Coordenação de Difusão de Tecnologia e, em seguida, a Chefia-Geral da EMBRAPA Gado de Leite (MG). Foi diretor da Associação Brasileira de Sementes e Mudanças (ABRASEM), ligada a ABAG e era dirigente da OCB.
Clayton Campanhola	2003-2005	Graduado em Engenharia Agrônoma; Mestre em Energia Nuclear na Agricultura pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” e Doutor em Entomologia pela Texas A&M University (EUA). Diretor da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e da Funcex (Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior) <sup>28</sup> , membro da ABAG e ex-dirigente da OCB.

FONTES: Memória EMBRAPA ([www.embrapa.com.br](http://www.embrapa.com.br)); sites da Internet; MENDONÇA (2010).

28. A FUNCEX é definida em seu site como “canal permanente e independente de comunicação entre o setor privado, a academia e o setor público, contribuindo para a difusão e circulação das idéias, a elaboração e discussão de propostas, o diálogo e a construção de consensos, em benefício da melhor qualidade das políticas públicas voltadas para o comércio exterior”. A Fundação foi instituída por um pool de empresas – bancos, sobretudo – tais como o BB, CEF, Vale do Rio Doce, Petrobras, Banco Itaú, dentre varias outras. [www.funcex.com.br](http://www.funcex.com.br) acessado em 15/07/2010.

Exemplifica essa permanente tensão a demissão do diretor-presidente da Empresa, Clayton Campanhola, em janeiro de 2005, pelo então Ministro da Agricultura Roberto Rodrigues<sup>29</sup>. Matéria publicada no **Jornal do Comercio** lamentaria o episódio: “o sonho de ter a pesquisa agrop ecuária voltada para o interesse da nação e da massa popular acabou com a demissão de Clayton Campanhola (...). Campanhola **defendia a agricultura familiar e atacava os transgênicos**”<sup>30</sup>. O episódio desnudava o conflito de interesses representado pelas distintas visões acerca da pesquisa agropecuária para os atores sociais ligados ao *agribusiness* e aqueles ligados à pequena produção, esta última privilegiada por Campanhola em oposição à Rodrigues, ferrenho defensor do agronegócio uma vez que a ABAG, por ele idealizada e proposta, refletia o interesse de grupos poderosos como a Monsanto, a John Deere, etc. (MENDONÇA 2010).

## COMENTÁRIO CONCLUSIVO

Como fica patente, a Embrapa não implicou tão somente, como toda a sua documen-

tação parece querer nos convencer, em racionalizar atividades e gastos públicos em pesquisa agropecuária. Tampouco ela visou apenas dar consistência institucional à atividade. Ela foi instrumento do processo de subordinação da agricultura à lógica do capital internacional. Em face disso, padeceu, em todo o período estudado, de uma contradição intrínseca: de um lado, era constrangida a desenvolver tecnologias agrícolas (os pacotes) que induzisse ao uso maciço de insumos modernos (fertilizantes químicos, defensivos, sementes melhoradas, etc.); de outro, este mesmo fator explica porque a empresa não foi capaz de desenvolver tecnologias distintas daquelas impostas pelo capital.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ronaldo C. *Abrindo o Pacote Tecnológico – Estado e Pesquisa Agropecuária no Brasil*. São Paulo /Brasília: Polis /CNPq, 1986, 156 p.

BELOCH, I. & ABREU, A. *Dicionário históri-*

29. Roberto Rodrigues é paulista, agropecuarista e produtor de soja, cana, laranja em São Paulo e Minas; diretor da OCESP (Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo); da Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo, da SRB, Presidente da OCB (1985-91) e professor do Departamento de Economia Rural da Unesp de Jaboticabal. É membro da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV) e da Fundação Bunge. É também presidente da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) e membro do Comitê Empresarial de Comércio Exterior do Itamaraty. Foi presidente da Organização Internacional de Cooperativas Agrícolas e assessor de vários órgãos como a própria EMBRAPA, a International Food and Agribusiness Management Association, o World Wide Fund for Nature (WWF) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Recebeu a medalha de Mérito Científico e Tecnológico do Governo do Estado de São Paulo (2001) e a Comenda da Ordem Nacional do Mérito Científico do Governo Federal (2002). Já representou a Agricultura no Conselho Monetário Nacional, Conselho Nacional de Política Agrícola, Conselho Nacional de Comércio Exterior e Conselho Empresarial de Competitividade. É membro eleito do Fórum de Líderes Nacionais e do Fórum de Líderes Mercosul da Gazeta Mercantil. Rodrigues é ainda vice-presidente do Conselho de Empresários da América Latina (Ceal), além de diretor da Ceres Consultoria S/C. Ltda. e da Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais, firmas ligadas ao agribusiness. Presidiu a Aliança Cooperativa Internacional (ICA) e vice-presidente da Organização das Cooperativas da América (OCA). Presidiu o Comitê para o Progresso e Avanço de Cooperativas (organismo internacional composto pelas Nações Unidas; Federação Internacional de Produtores Agrícolas e Organização Mundial de Cooperativas de Crédito). Por 16 anos consecutivos tem sido eleito líder empresarial agrícola em pesquisa realizada pelo Jornal Gazeta Mercantil [www.abag.org.br](http://www.abag.org.br) (acessado em outubro de 2008)

30. Jornal do Comércio, 24-1-2005, grifos meus.

- co-biográfico brasileiro (1930-1993)*. Rio de Janeiro: FGV, 5 vol., 2000.
- BOURDIEU, P. *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975, 361 p.
- BRAGA, R; BRUNI, A. L; MONTEIRO, A. *Estratégia e Decisões de Investimento em Condições de Risco: um Estudo na Veracel Celulose S/A*. In: Anais do XX Congresso Latino Americano de Estratégia. Barranquilla: s/Ed., 2007, pp. 345-60.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. *A agricultura brasileira e a política nacional de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Escritório de Pesquisa e Experimentação, 1970, 133 p.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. *Relatório da Comissão de Alto Nível sobre a pesquisa agropecuária brasileira*. Brasília: Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária, 1970, 34 p.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. *Programa Nacional de Pesquisa Agropecuária*. Décima Primeira Reunião de Diretores da Pesquisa Federal. Brasília: Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária, 1973, 168 p.
- EMBRAPA. *A Nova República e o papel da pesquisa agropecuária*. Brasília: Embrapa, 1985, 40 p.
- FLORES FILHO, Murilo Xavier et alii.. *Pesquisa Agropecuária no Brasil*. Brasília: Embrapa/Secretaria de Administração Estratégica, 1991, 23 p.
- GASTAL, Edmundo da Fontoura. *O enfoque de sistemas na programação da pesquisa agropecuária*. Brasília: UnB (Dissertação de Mestrado), 1977, 230 p.
- JORNAL DO COMERCIO. Rio de Janeiro: 24-01-2005.
- JORNAL DO COOPERATIVISMO. Brasília: *Organização das Cooperativas Brasileiras*, 1980, 1984, 1985.
- INFORMATIVO OCB. Brasília: *Organização das Cooperativas Brasileiras*, 1983, 1989, 1990, 1991.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. *Agronomia e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1999, 199 p.
- \_\_\_\_\_. *A Classe Dominante Agrária: Natureza e comportamento (1964 – 1990)*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, 199 p.
- \_\_\_\_\_. *O Patronato Rural no Brasil Recente*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2010, 299 p.
- \_\_\_\_\_. *Estado, Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural no Brasil (1944 – 2005)*. Niterói, Relatório Final de Pesquisa ao CNPq, 2011, 228 p.
- \_\_\_\_\_ & FONTES, Virgínia. *História do*

*Brasil Recente*. São Paulo: Ática, 6ª ed., 2006, 110 p.

PINTO, Raphaela Giffoni. *O novo empresariado rural no Brasil: uma análise das origens, projetos e atuação da Associação Brasileira de Agribusiness (1990-2002)*. Niterói: PPGH-UFF (Dissertação de Mestrado), 2010, 125 p.

SCHLOTTFELDT, C B. 1991. *Difusão de tecnologia e extensão rural na Embrapa: reflexões conceituais e praticas*. Cadernos de Ciência & Tecnologia. Brasília: 8 (1/3), 1991, pp. 98-112.

[www.abag.org.br](http://www.abag.org.br) (acessado em outubro de 2008)

[www.fbds.org.br/img/ppt/doc-164.ppt](http://www.fbds.org.br/img/ppt/doc-164.ppt) (acessado em maio de 2010).