

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Marioni Inês Dornelles da Silva

**FUTURO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL (RS):
caso da extinção da Fepagro**

Porto Alegre

2019

Marioni Inês Dornelles da Silva

**FUTURO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL (RS):
caso da extinção da Fepagro**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Ariston Azevedo
Coorientador(a): Cláudia Piccoli Faganello

Porto Alegre

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

S586f Silva, Marioni Inês Dornelles da

Futuro da pesquisa agropecuária no Rio Grande do Sul (RS): o caso da extinção da Fepagro [manuscrito] / Marioni Inês Dornelles da Silva. – 2019.
85 p.: il.

Orientador: Ariston Azevedo

Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1. Papel do Estado 2. Neoliberalismo 3. Gestão Pública. 4. Pesquisa Agropecuária. 5. Fepagro. I. Azevedo, Ariston II. Título.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

**FUTURO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL (RS):
caso da extinção da Fepagro**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Orientador(a): Ariston Azevedo

Coorientador(a): Cláucia Piccoli Faganello

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma nessa etapa de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública da UFRGS, mas especialmente:

Ao Prof. Dr. Ariston Azevedo, meu orientador, pelo apoio dispensado durante os últimos meses.

Às melhores amigas, e também colegas bibliotecárias, Ana Paula, Grazieli, Lidiane e Rochele que contribuíram com palavras de carinho e de apoio quando eu mais precisei.

Aos pesquisadores(as) da antiga Fepagro que concederam seu valioso tempo para responder ao questionário e também para a realização das entrevistas. Um agradecimento especial a Andreia Rotta de Oliveira, a Carolina Bremm, a Denise Reif Kroeff, a Larissa Bueno Ambrosini, ao Juarez de Souza, a Loana Cardoso e a Maria Helena Fermino, que colaboraram não somente com documentos importantes para a realização deste trabalho, mas também com dicas e informações para que eu pudesse compreender a dimensão das atividades realizadas pela Instituição.

E, especialmente, ao grande amor da minha vida: Arthur. Um verdadeiro amigo e companheiro, que entendeu minha ausência e que colaborou com muitas ideias no desenvolvimento deste trabalho. Obrigada por estar sempre ao meu lado. No entanto, não poderia deixar de agradecer também ao nosso filhote canino: Ringo. É impossível ficar triste quando se tem um amigo tão fiel e com amor tão incondicional ao nosso lado. Eu amo nossa família.

RESUMO

Este trabalho busca analisar o impacto da extinção da Fepagro para o desenvolvimento da pesquisa agropecuária no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Os principais objetivos são identificar a percepção dos(as) pesquisadores(as) sobre as consequências dessa extinção e apresentar os argumentos, tanto favoráveis quanto desfavoráveis, dos diversos atores que participaram do processo. Para tanto, sua contextualização teórica aborda aspectos como a relação entre ciência e Estado, bem como as finalidades e as funções deste, apresentando os tipos de Estados modernos com destaque ao Estado neoliberal. Apresenta tanto a história e as características da pesquisa agropecuária no Brasil quanto no Rio Grande do Sul. Além disso, destaca a pesquisa desenvolvida pela Fepagro e pelos Departamentos de Pesquisa que, ao longo de quase cem anos de história, contribuíram de forma significativa para o crescimento do Estado, através da geração de tecnologias que promoveram grandes avanços ao setor agropecuário gaúcho. O método de pesquisa adotado é de natureza exploratória, com a utilização do estudo de caso. Utiliza como instrumentos de pesquisa a análise documental, a entrevista e o questionário, como forma de obter dados complementares para traçar uma análise detalhada do assunto. A coleta de dados dos documentos corresponde ao período de novembro de 2016 a fevereiro de 2017, enquanto a realização das entrevistas e aplicação do questionário corresponde ao período de março a abril de 2019. Mostra que, apesar do posicionamento de defesa de diversos atores partícipes do debate, os argumentos utilizados não foram levados em consideração pelo Governo. Pelos principais resultados desta pesquisa, constata-se que a extinção da Fepagro não se baseou por motivos de economia, mas por uma posição ideológica do Governo de José Ivo Sartori (PMDB). A perda de autonomia e de identidade da Instituição, que teve suas atividades repassadas para um departamento vinculado à Secretaria da Agricultura, foram as principais consequências levantadas pelos(as) pesquisadores(as). Destaca-se que a extinção da Fepagro representa um retrocesso incalculável à pesquisa agropecuária, por isso compreende ser necessário refletir sobre o papel e a responsabilidade do Estado no desenvolvimento econômico e social no Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Fepagro. Estado neoliberal. Papel do Estado. Pesquisa agropecuária.

ABSTRACT

This work aims to analyze the impact of the extinction of Fepagro for the development of agricultural research in the State of Rio Grande do Sul (RS). The main objectives are to identify the researchers' perceptions on the consequences of this extinction and to present the arguments, both favorable and unfavorable, of the diverse actors who participated in the process. To this end, its theoretical contextualização approaches aspects such as the relation between Science and State, as well as its purposes and the functions, presenting the types of modern states, with emphasis on the neoliberal. It presents both the history and the characteristics of agricultural research in Brazil and in Rio Grande do Sul. Moreover, it highlights the research developed by Fepagro and the Research Departments, which, over nearly a hundred years of history, had contributed significantly to the growth of the State, through the generation of technologies that promoted large advances for the gaúcho agricultural sector. The adopted method of research is of exploratória nature, with the use of the case study. It uses as research instruments the documentary analysis, the interview and the questionnaire, as a way to obtain complementary data to trace a detailed analysis of the subject. The data collection of the documents corresponds to the period from November 2016 to February 2017, while the interviews and application of the questionnaire correspond to the period from March to April of 2019. It shows that, despite the defensive positioning of several actors participating in the debate, the arguments used were not taken into account by the Government. By the main results of this research, it appears that the extinction of Fepagro was not based on economic reasons, but by an ideological position of the government of José Ivo Sartori (PMDB). The loss of autonomy and identity of the Institution, which had its activities transferred to a department linked to the Secretary of Agriculture, were the main consequences raised by the researchers. It is noteworthy that the extinction of Fepagro represents an incalculable setback to agricultural research, therefore it is necessary to reflect on the role and responsibility of the State in economic and social development in Rio Grande do Sul.

Keywords: Fepagro. Neoliberal state. State role. Agricultural research.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Centros de Pesquisa da Fepagro.....	35
Figura 2 – Tecnologias geradas pela Fepagro	38
Figura 3 – Centros de Pesquisa do DDPA.....	41
Figura 4 – Em sua opinião, o que teria motivado a extinção da Fepagro?	46
Figura 5 – Quais as consequências da extinção da Fepagro?	48
Figura 6 – Quais os principais pontos negativos com a migração para o DDPA?	52
Figura 7 – Quais os principais pontos positivos com a migração para o DDPA?.....	53
Figura 8 – Qual o futuro da pesquisa agropecuária gaúcha com a extinção da Fepagro?.....	54
Figura 9 – Impacto financeiro das fundações	59
Figura 10– Entrevista com Secretário da Agricultura	60
Figura 11 – Futuro incerto da pesquisa agropecuária.....	63
Figura 12 – Divulgação das atividades da pesquisa	66
Figura 13 – Comentário sobre a extinção da Fepagro	68
Quadro 1 – Receita Própria Fepagro e DDPA 2015-2018	50
Quadro 2 – Atores do Poder Executivo do Estado	57
Quadro 3 – Pesquisadores(as) da Fepagro.....	65
Quadro 4 – Atores de Entidades Públicas, Organizações da Sociedade Civil e Instituições de Pesquisa	69
Quadro 5 – Atores do Poder Legislativo do Estado	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Academia Brasileira de Ciências
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ASSEP	Associação dos Servidores da Pesquisa Agropecuária
CIENTEC	Fundação de Ciência e Tecnologia
CONSEPA	Conselho Nacional das Entidades Estaduais de Pesquisa Agropecuária
DDPA	Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária
EMATER	Empresa Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FARSUL	Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
FCP – TVE	Fundação Cultural Piratini
FDRH	Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos
FEE	Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
FEPAGRO	Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
FEPPS	Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no RS
FIGTF	Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore
FZB	Fundação de Zoobotânica
IPAGRO	Instituto de Pesquisas Agronômicas
IPRN	Instituto de Pesquisas de Recursos Naturais Renováveis Ataliba Paz
IPVDF	Instituto de Pesquisas Veterinárias Desidério Finamor
IPZFO	Instituto de Pesquisas Zootécnicas Francisco Osório
IRGA	Instituto Riograndense do Arroz
METROPLAN	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
OEPA	Órgão Estadual de Pesquisa Agropecuária
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Rio Grande do Sul
SARH	Secretaria de Administração e Recursos Humanos
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SBV	Sociedade Brasileira de Virologia
SEAPI	Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação
SNPA	Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Problema de Pesquisa.....	11
1.2 Objetivo Geral	11
1.3 Objetivos Específicos.....	12
2 REVISÃO DE LITERATURA	13
2.1 A Relação entre Ciência e Estado	13
2.2 A Finalidade e as Funções do Estado.....	14
2.3 Do Estado Absolutista ao Estado de Bem-Estar Social.....	15
2.4 Da História e das Características do Neoliberalismo	18
2.4.1 <i>O Neoliberalismo no Brasil</i>	20
2.4.2 <i>O Neoliberalismo no Rio Grande do Sul</i>	22
2.5 Da História e das Características da Pesquisa Agropecuária no Brasil.....	25
2.5.1 <i>A Estrutura da Pesquisa Agropecuária no Brasil</i>	28
2.5.2 <i>A Estrutura da Pesquisa Agropecuária no RS</i>	31
3 FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (FEPAGRO)	34
3.1 História da Fepagro.....	34
3.1.1 <i>Missão e Finalidades</i>	36
3.1.2 <i>Programas e Projetos de Pesquisa</i>	36
3.2 Extinção da Fepagro.....	39
3.2.1 <i>Criação do Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária (DDPA)</i>	40
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
4.1 Método de Pesquisa	42
4.2 Instrumentos de Pesquisa	42
4.2.1 <i>Questionário</i>	42
4.2.2 <i>Entrevistas</i>	43
4.2.3 <i>Análise Documental</i>	43
4.3 Amostra de Pesquisa	44
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	45
5.1 Entrevistas e Questionário.....	45
5.1.1 <i>Análise</i>	45
5.2 <i>Análise Documental</i>	56
5.2.1 <i>Análise</i>	56
6 CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS	77
ANEXO A	82
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	83
APÊNDICE B – ENTREVISTA	84

1 INTRODUÇÃO

A agricultura está presente diariamente na vida do brasileiro. No entanto, o trabalho de pesquisa e de tecnologias envolvidos na produção dos alimentos nem sempre é visível ou compreendido pela população. Pode-se dizer que a pesquisa agropecuária é um ativo imaterial, uma vez que o trabalho realizado pelos(as) pesquisadores(as) é contínuo, ainda que pontual em determinadas linhas de pesquisa ou em recursos vegetais, mas sempre com estudos a longo prazo. Ou seja, pesquisas científicas precisam de continuidade e, também, de recursos financeiros, materiais e humanos para alcançar resultados. Mas, acima de tudo, precisam de autonomia.

A independência que a pesquisa necessita é estar livre de interferências externas. No entanto, como grande parte dos laboratórios está em instituições públicas, ela acaba sofrendo não somente influências econômicas e sociais, mas sobretudo influências políticas – que determinam quais serão as áreas a serem priorizadas. Ou seja, as decisões sobre os projetos, muitas vezes, não são tomados pela comunidade científica, mas sim determinadas pela agenda política de cada Governo. E, de modo espontâneo e gradual, a relevância da pesquisa agropecuária foi sendo condicionada por diferentes ideologias, ora compreendida como uma propulsora do desenvolvimento que, através dos seus avanços tecnológicos, trouxe inúmeros benefícios à sociedade; ora sendo tratada como mercadoria, que deve atender ao controle do mercado, proporcionando apenas rentabilidade.

Ainda que a institucionalização e a modernização da agricultura no Brasil tenham sido realizadas em razão do protagonismo do Estado, a geração de novos conhecimentos necessita de continuidade para manter seus avanços. Contudo, com orçamento substancialmente reduzido e com a inconstância política e administrativa, a pesquisa agropecuária do Rio Grande do Sul foi perdendo importância no cenário econômico – sendo sua estrutura desmantelada ao longo de diferentes governos. E isso se acentuou no Governo de José Ivo Sartori (2015-2018), que não reconheceu que o setor agropecuário é estratégico ao Estado, um setor essencial não apenas para o crescimento e fortalecimento de sua economia, mas especialmente para o bem-estar e progresso da sociedade gaúcha.

Sua proposta de reestruturação do Estado foi um ataque não somente à Administração Pública, mas ao conhecimento científico, tecnológico e cultural. A inclusão de inúmeras medidas, em especial a extinção de nove fundações públicas foi considerada um retrocesso sob vários aspectos. O motivo empregado para extingui-las, basicamente a mesma justificativa para todas, foi para reestruturar a máquina pública, tornando-a mais eficiente e

moderna, para que se dedique as suas atividades essenciais (ditadas pelo seu modelo de Governo).

A Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro), pioneira no ramo da pesquisa agropecuária com quase cem anos de história, foi incluída nesse pacote. Embora aproximadamente 90% dos seus recursos proviessem de editais e de agências de fomento, sobretudo de instituições científicas, o Governo manteve o argumento de que seria inviável mantê-la devido a crise financeira. No entanto, ele não apresentou razão suficiente para justificar sua decisão de colocar em risco a continuidade da pesquisa agropecuária, trazendo prejuízos à sociedade gaúcha a médio e longo prazo, pois este setor contribui com cerca de 40% do PIB do Estado.

Dessa forma, a problematização do tema buscou justamente abordar o impacto da extinção da Fepagro no desenvolvimento da pesquisa agropecuária gaúcha. A partir disso, buscou-se a formulação dos objetivos geral e específicos desta pesquisa, necessários para guiar a verificação dos aspectos gerais do processo de extinção das fundações de pesquisa do Estado, e a análise, em particular, do ato de extinção da Fepagro. Tal investigação se justifica pela importância de se entender, não só as causas dessa extinção, mas, principalmente, as suas consequências, para então compreender qual o objetivo de um governo ao renunciar, durante uma crise econômica, a uma Instituição que desenvolvia uma importante atividade no setor econômico produtivo do Estado. Por isso, a relevância deste trabalho reside na necessidade de reestabelecer um debate com a sociedade, contribuindo para uma maior reflexão sobre as responsabilidades do Estado no desenvolvimento científico e tecnológico do País.

1.1 Problema de Pesquisa

Este trabalho buscará responder a seguinte pergunta: Qual o impacto da extinção da Fepagro no desenvolvimento da pesquisa agropecuária gaúcha?

1.2 Objetivo Geral

Identificar a percepção dos(as) pesquisadores(as) sobre as consequências da extinção da Fepagro para a pesquisa agropecuária promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul.

1.3 Objetivos Específicos

- a) Contextualizar o processo de extinção da Fepagro levado a efeitos pelo Governo do Estado em 2017;
- b) Apresentar os argumentos, tanto favoráveis quanto desfavoráveis, dos diversos atores partícipes do processo de extinção da Fepagro;
- c) Analisar as opiniões dos pesquisadores sobre a extinção da Fepagro, buscando saber as implicações deste fato para a pesquisa agropecuária realizada no âmbito daquela instituição.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Para melhor entendimento da proposta deste trabalho, buscou-se uma breve contextualização sobre a relação entre ciência e Estado, bem como as finalidades e as funções deste, apresentando os tipos de Estados modernos com ênfase ao Estado neoliberal. Em seguida, será verificada a importância da pesquisa agropecuária para o desenvolvimento do Estado brasileiro.

2.1 A Relação entre Ciência e Estado

O processo de produção do conhecimento humano, desde a criação de instrumentos, a geração de bens até a elaboração de novos costumes e crenças, compõe a base econômica de uma sociedade, que define sua própria organização política, social e jurídica. A ciência, uma das formas de conhecimento produzido no decorrer da história, pode ser determinada pelas necessidades materiais do homem que transforma novas ideias em produtos que afetam e que interferem em sua realidade (ANDERY et al., 2000).

Segundo Sagan (1996), a expansão do conhecimento, das forças produtivas de trabalho e, portanto, da própria economia foram possíveis mediante o avanço da ciência. No entanto, o desenvolvimento científico e tecnológico não é um processo isento de condicionantes externos, valores políticos, sociais, econômicos e culturais influenciam sua autonomia. Oliveira (2008, p. 109) destaca que a ciência é autônoma quando as decisões, que determinam “[...] seu modo de ser e de desenvolver-se, são tomadas pela própria comunidade científica, com base em seus valores internos – o valor fundamental do conhecimento como um fim em si mesmo, e os valores mobilizados na escolha entre teorias”. Assim, de forma concreta, essa independência constitui uma reivindicação para que a prática científica não sofra interferências externas.

No entanto, essa neutralidade não é sentida quando se analisa o desenvolvimento da pesquisa no Brasil. Sendo o Estado uma das suas principais fontes de financiamento, a decisão sobre quais projetos devem ou não ser financiados dependem das ações estabelecidas na própria agenda do Governo – instrumento que destaca as áreas a serem priorizadas. Assim, a relação da “[...] ciência com o Estado é extremamente complicada porque, se de um lado ela depende do Estado, por outro lado ela quer, e deve manter, a sua independência — é essencial para o seu desenvolvimento como produto da criatividade” (SALA, 1991, p. 155). Por isso, apresentar o conceito de Estado, sua finalidade e suas funções, bem como abordar suas perspectivas conceituais é importante para compreender o processo de desenvolvimento científico e tecnológico no nosso País.

2.2 A Finalidade e as Funções do Estado

O Estado tem sido definido através de três elementos que o constituem: o povo, o território e a soberania. Embora definição deste gênero prescindir do fim ou dos fins do Estado, ela ajudou a fundamentar a doutrina clássica em relação aos limites do seu poder (BOBBIO, 2017). No entendimento de Dallari (2016, p. 121) ele pode ser conceituado como a “[...] ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Para esse autor, a ideia de poder está implícita na de soberania; a politicidade é afirmada quando se refere ao bem comum, já a territorialidade, esta limitadora da ação política e jurídica do Estado, está presente na palavra território – limitador da sua validade espacial.

Verifica-se que “[...] o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, pois, pode-se concluir que **o fim do Estado é o bem comum**” [...] (DALLARI, 2016, p. 111, grifo nosso). No entanto, essa finalidade será determinada pelas circunstâncias em que o Estado surgiu e se desenvolveu, pois estará condicionado às características do seu momento histórico. Esse fato, segundo o autor, explica a existência das instituições do Estado, bem como a diferença que existe na percepção dessas mesmas instituições em diferentes épocas. Para garantir que o Estado se atenha a sua finalidade e evitar que abuse do seu poder, foi proposta a separação dos poderes. Essa teoria deu origem a três funções fundamentais: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário (COELHO, 2014).

Estes três poderes não se encontram isolados, mas reciprocamente unidos através da possibilidade de intervir na atuação dos demais, quando estes abusarem do exercício de suas respectivas competências; os três poderes dispõem de meios de fiscalização e de veto sobre os demais (DIAS, 2008, p. 128).

Assim, cabe ao Poder Legislativo discutir e aprovar leis, bem como fiscalizar os gastos de recursos públicos e a executar programas do Poder Executivo (BRASIL, 2006)¹. Enquanto ao Poder Judiciário compete à função de se pronunciar em matérias de casos concretos e litigiosos, conforme a ordem jurídica vigente. “O Poder Judiciário integra a balança ou equilíbrio de poderes desde o momento em que exerce a faculdade de controle da Constituição e da administração” (DIAS, 2008, p. 137). Desta maneira, ele tanto administra a

¹ Documento Eletrônico.

justiça quanto preenche as lacunas existentes no ordenamento jurídico, caso da jurisprudência (interpretação e aplicação de leis conforme decisão proferida por juízes e tribunais).

Todavia, é o Poder Executivo (o governo e o conjunto de instituições que exercem as funções executivas) que tem papel preponderante. O Poder Executivo, também chamado de Governo, dispõe de um aparato coercitivo que garante o cumprimento das decisões dos outros poderes; realiza a recolha de impostos (que sustentam o funcionamento, inclusive, dos demais poderes), bem como efetua a segurança interna dos cidadãos e executa as políticas do Estado, também conhecidas como políticas públicas (COELHO, 2014).

De forma geral, são elas que tratam do conteúdo concreto das decisões políticas, bem como do processo tanto de construção quanto de atuação dessas decisões. Sendo assim, as políticas públicas estarão diretamente relacionadas à percepção que se tem do Estado, pois é através delas que o Governo determina quais ações serão prioritárias, refletindo sua própria natureza (SECCHI, 2010).

2.3 Do Estado Absolutista ao Estado de Bem-Estar Social

Embora seja difícil datar o declínio do Feudalismo, a atual noção de Estado surgiu quando o poder político se despersonaliza, através da separação entre a vida pública e a vida privada, superando os valores medievais como a dependência em relação à Igreja e à dispersão de poder. O conceito de Estado moderno se concretiza com o Absolutismo monárquico, ou seja, quando territórios, antes fragmentados pela pluralidade do sistema medieval, passaram a se organizar na forma de Estados (DIAS, 2008).

No entanto, a figura do monarca, autoridade única em relação ao monopólio da força e a atuação nos planos político, jurídico e administrativo sobre determinado povo, possuía suas virtudes e seus defeitos confundidos com as próprias qualidades do Estado. Esse fato explica porque “[...] o poder público era visto como inimigo da liberdade individual, e qualquer restrição ao **individual** em favor do **coletivo** era tida como ilegítima. Essa foi a raiz individual do Estado liberal” (DALLARI, 2016, p. 270, grifo do autor).

Dessa forma, o Estado liberal surge como uma forma de se contrapor aos ideais estabelecidos pelo Absolutismo. Ele se desenvolveu a partir de grandes mudanças, centrando-se nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o que considerava “bem comum”. Conseqüentemente, não se pode ignorar, nesse contexto, que os principais fundamentos da sua existência são a Declaração dos Direitos, sobretudo a francesa de 1789 e a americana de 1776, as quais definem, basicamente, o âmbito da liberdade que será exercida

sem interferência do poder político; a separação dos poderes, com distribuição de funções entre Executivo, Legislativo e Judiciário; e o Estado de Direito, que implica o estabelecimento de normas jurídicas de forma hierárquica (BRESSER-PEREIRA, 2009; CARNOY, 2013; DIAS, 2008).

Segundo Dallari (2016), o liberalismo veio a se afirmar como doutrina durante o século XIX, sobretudo em 1859, com a publicação da obra “Da Liberdade” de Stuart Mill. Adepto ao jusnaturalismo, o autor sugere que cabe ao indivíduo determinar e julgar o que é melhor para seus interesses, não ao Estado. Toledo (2008) caracteriza o Estado liberal, principalmente, pela separação entre Estado e economia, mas também pela tentativa de despolitização das relações econômicas e sociais da sociedade. Ainda que seja evidente a existência das classes sociais nesse período, o funcionamento institucional do Estado e a economia não as refletia. Assim, o Estado liberal, também conhecido como Estado mínimo, foi constituído a partir da influência desses ideais, da pressão dos intelectuais e do apoio da burguesia:

Por liberal, designa-se uma ordem política sob a qual todos os indivíduos são livres e independentes, não submetidos ao poder de nenhuma outra pessoa, mas todos igualmente submetidos à lei; e por Estado mínimo designa-se a organização política que interviria apenas naquilo que fosse estritamente necessário para garantir a liberdade e igualdade dos cidadãos, ficando todas as demais dimensões da vida social a cargo da regulação do mercado. Essas definições de Estado liberal e Estado mínimo iriam ser recorrentemente invocadas no debate político ao longo do século XX (COELHO, 2014, p. 75).

Não se pode negar alguns benefícios que o liberalismo trouxe à sociedade, tais como o progresso econômico, que criou condições para a revolução industrial, tornando a ciência inseparável da sua aplicação no mundo capitalista, mas também a valorização do indivíduo, que o despertou para a importância da liberdade humana (COELHO, 2014). Contudo, foram essas mesmas condições responsáveis pela sua superação. A primeira consequência foi o ultraindividualismo, comportamento responsável por uma crescente injustiça social; e a segunda decorrência grave foi a formação do proletariado. “A burguesia, que despontara para a vida política como força revolucionária, transforma-se em conservadora e não admitia que o Estado interferisse para alterar a situação estabelecida e corrigir as injustiças sociais” (DALLARI, 2016, p. 273). Pode-se dizer que foram esses fatos que estimularam, no século XIX, os movimentos socialistas e mais tarde, já no século XX, as mudanças para um modelo de Estado mais intervencionista.

Foram as lutas sociais e políticas do nascente proletariado do século XIX que pressionaram em direção à igualdade política e à distribuição igualitária dos bens, ou melhor, em direção à abolição do capitalismo. Isto é, o liberalismo nos campos econômico e político provocou uma grande desigualdade social e um grande conflito e antagonismo entre burguesia e proletariado, e essas foram as condições em que as ideologias, os partidos e as revoluções socialistas se desenvolveram (TOLEDO, 2008, p. 72)

Mesmo contra todas as expectativas, o Estado liberal sobreviveu à democracia, ao sufrágio universal e a economia de mercado, porém ele não conseguiu resistir à crise financeira, econômica e social ocasionada pela quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929. A complexidade da economia e da sociedade capitalista “[...] havia chegado a tal ponto que mesmo os mais convictos liberais não eram mais capazes de acreditar que o mercado fosse autorregulável, dispensando a intervenção do Estado” (COELHO, 2014, p. 78). Essa ruptura representou uma mudança em relação ao papel do Estado, que passou gradativamente a intervir nos processos econômicos e sociais da sociedade.

Assim, a ideologia liberal foi sucedida pelo Estado de bem-estar social ou Welfare State. Ao contrário do liberalismo, essa nova doutrina redefiniu as relações entre sociedade civil e política, como também legalizou a classe operária e suas organizações, visto que a sociedade deixa de ser pensada como um somatório de indivíduos e passa a ser reconhecida como estrutura em classes sociais. Esse modelo buscou, através das suas funções, suavizar algumas consequências da desigualdade econômica, intervindo nas leis de mercado com a implementação de políticas públicas (COELHO, 2014). De forma geral, o Estado de bem-estar social pode ser definido como aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, “[...] patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de saúde, educação, habitação, previdência e assistência social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego” (SANTOS, 2009, p. 36).

Ele começou a se difundir em meados nos anos 1920 e predominou até a década de 1970. Contudo, há de se observar que as suas ideias não ficaram restritas à Europa e aos Estados Unidos, elas se desenvolveram também em outros países industrializados, caso do Brasil. Nos países da América do Norte e da Europa, o advento da industrialização coincidiu com o Estado liberal e antecedeu a era das políticas sociais, trazidas pelo Estado de bem-estar social, porém “[...] no Brasil as fases de industrialização e de criação de políticas sociais foram concomitantes e coincidentes com o Estado de bem-estar social. Por isso, essa nova forma de Estado foi aqui chamada, preferencialmente, de Estado desenvolvimentista” (COELHO, 2014, p. 89-90).

No Brasil a partir de 1930, esse modelo de Estado passou a intervir de forma decisiva no crescimento econômico e social do País, para tanto utilizou um conjunto de instrumentos classificados em: inovação legislativa; inovação institucional; formulação e implementação de políticas econômicas e sociais. Logo, além da regulação do mercado, da estatização de empresas privadas e da criação de empresas públicas, o fortalecimento do Estado brasileiro também se deu através de um conjunto de medidas, como a promulgação de leis e a criação de órgãos com objetivo de coordenar e estimular segmentos da produção agrícola e industrial – colaborando para a valorização da pesquisa científica e tecnológica no Brasil (COELHO, 2014; SANTOS, 2009).

No entanto, passados menos de cinquenta anos de sua fase áurea, o Estado de bem-estar social começa a ser questionado. No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a crise financeira mundial marca a ascensão de uma nova forma político-ideológica, que entende que a melhor proposta para enfrentá-la é através do princípio do livre mercado. Assim, dá-se início a um processo de revisão e de contestação desse modelo, este sendo substituído por um Estado mínimo, normativo e administrativo, chamado de Estado neoliberal (LAURELL, 2008).

2.4 Da História e das Características do Neoliberalismo

Embora os ideais preconizados pela doutrina neoliberal tenham emergido com força e se solidificado após a crise financeira da década de 1970, foi com o lançamento do livro “O caminho da servidão” de Friedrich Hayek, em 1944, que começou a esse popularizar essa nova ideologia – defendida por intelectuais ligados a classes dominantes após a Segunda Guerra Mundial. Já no prefácio, o autor declara que se trata de uma obra política e se coloca em posição de ataque ao intervencionismo do Estado de bem-estar social e ao planejamento econômico, abrindo caminho para a criação da Sociedade de Mont Pèlerin, episódio relacionado às origens do neoliberalismo (ANDERSON, 1995; CASTELO, 2013).

Quando a crise mundial do petróleo provocou baixas taxas de crescimento e altas de inflação, as sociedades capitalistas caíram em uma profunda e longa recessão, assim, após anos ostracismo, as ideias neoliberais se materializaram no Consenso de Washington no final da década de 1980 (CASTELO, 2013). “O texto, conhecido como um dos marcos fundamentais do neoliberalismo, preconizava uma série de ajustes macroeconômicos, constituindo-se em uma crítica aos experimentos desenvolvimentistas ocorridos na América Latina a partir dos anos 1950” (ABDALA; CAMARA, 2015, p. 106). Segundo esses autores,

os ajustes estruturais tinham por objetivo responder a um cenário de aumento da inflação, estagnação do comércio internacional, bem como dificuldade de pagamento de dívidas dos países periféricos.

Sua retórica seria a de manter um Estado forte para o livre mercado, rompendo com o poder dos sindicatos e, desse modo, reduzindo os gastos sociais. Logo, torna-se evidente que essa ideologia reacionária surgiu tanto com propósitos de combater o intervencionismo do Estado (visto como antieconômico e antiprodutivo), quanto de reduzir a proteção social direcionada aos trabalhadores, mas, além disso, de redirecionar investimentos para atividades científicas mais rentáveis ao mercado (ANDERSON, 1995; LAURELL, 2008; TOLEDO, 2008). Para essa nova doutrina, o Estado deveria se tornar “mínimo”, considerando ao menos quatro características:

[...] primeiro, que deixasse de se encarregar da produção de determinados bens básicos relacionados com a infraestrutura econômica; segundo, que desmontasse o Estado social, ou seja, todo o sistema de proteção social por meio do qual as sociedades modernas buscam corrigir a cegueira do mercado em relação à justiça social; **terceiro, que deixasse de induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico e científico, ou seja, de liderar uma estratégia nacional de desenvolvimento**; e, quarto, que deixasse de regular os mercados e principalmente os mercados financeiros porque seriam autorregulados (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8-9, grifo nosso).

Entende-se, dessa forma, que ao determinar quais áreas são relevantes para produção de determinados bens ou, ainda, quais são importantes para investimentos em ciência e tecnologia, o Estado acaba se omitindo do seu papel fundamental. Com isso, além de não cumprir suas funções essenciais ele as transfere para a iniciativa privada, que avaliará quais atividades terão maior potencial de gerar lucros. “Ora, quem determina o que é e o que não é rentável é o mercado e, desse modo, conclui-se que, com a mercantilização, os destinos da ciência ficam nas mãos do mercado. E nessa medida, a ciência, qualquer que tenha sido sua situação no passado, deixa de ser autônoma” (OLIVEIRA, 2008, p. 112).

A partir dessa perspectiva, a mercantilização é vista como um meio de submeter a ciência ao controle do mercado, que seguindo uma tendência capitalista tende a transformar tudo em mercadoria – algo que se acentua na política neoliberal. Essa reflexão permite constatar que, assim como em qualquer outra política elaborada na esfera do Estado capitalista, a de ciência e tecnologia é também uma política que atende aos interesses de determinados atores, ou classes sociais, em detrimento de outros, um discurso que nem sempre se reflete na prática (DIAS, 2011; OLIVEIRA, 2008). Em “O Balanço do Neoliberalismo”, Anderson questiona o que os governos neoliberais fizeram de forma

concreta. As reformas neoliberais começaram a ser aplicadas no final da década de 1970 como se pode verificar:

Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo do bem-estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo de Schluter. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita. A partir daí, a onda de direitização desses anos tinha um fundo político para além da crise econômica do período (ANDERSON, 1995, p. 11).

As políticas estatais de austeridade incluíam desde o enfrentamento ao poder dos sindicatos; a elevação das taxas de juros; a diminuição de impostos sobre os rendimentos mais elevados; o corte de gastos sociais até um vasto programa de privatizações, gerando greves e criando níveis massivos de desemprego (ANDERSON, 1995). Todavia, como salienta o autor, apesar das medidas adotadas, os gastos não diminuíram da forma esperada. São encontradas duas razões que explicam este paradoxo, uma delas seria o aumento dos gastos sociais com o desemprego, e a outra seria o aumento demográfico dos aposentados. Contudo, mesmo em condições de crise aguda, não houve reações contrárias ao neoliberalismo.

Um fenômeno comum, inegável a todos os países que aderiram às medidas neoliberais, foi o aumento da desigualdade social. Embora essa doutrina tenha criado sociedades marcadamente desiguais, ela ainda recebeu um segundo alento nos anos 1990. Essa nova ordem social, conhecida como globalização neoliberal, expandiu-se também para os países da América Latina durante as décadas de 1990 e 2000, ainda que sob o custo de severas crises (ANDERSON, 1995; COELHO, 2014; LAURELL, 2008).

2.4.1 O Neoliberalismo no Brasil

No Brasil, o pensamento neoliberal foi fortalecido com a ascensão de Fernando Collor de Mello à presidência em 1990. Seu governo tratou logo de implementar uma política econômica externa que “[...] seguia de perto as recomendações e diretrizes do chamado Consenso de Washington, qual seja, de privatizações e de liberalização econômica, tanto no que tange aos fluxos de capitais quanto aos fluxos de mercadoria” (GENNARI, 2011, p. 30). A abertura comercial para as importações prosseguiu nos governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, conforme indicam Abdala e Camara (2015, p. 106-107):

A ‘invasão’ neoliberal foi marcada por uma ofensiva do capital contra o trabalho, que resultou no corte de direitos sociais historicamente conquistados pelos trabalhadores e na privatização das empresas nacionais, entregues a grupos controlados pelo capital internacional. Paulatinamente, a relação capital-trabalho pedia cada vez mais em direção ao primeiro.

Quando se analisa a reforma no aparelho do Estado, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, preceitos como “consumidores”, “competitividade” e “estímulo ao investimento privado” são características que demonstram a visão ultraliberal da influência da “Nova Gestão Pública” (DASSO JUNIOR, 2009?)². No plano econômico, a execução da maior parte do Plano Nacional de Desestatização gerou consequências evidentes e imediatas, entre as quais: o crescimento do desemprego estrutural e conjuntural; o crescimento do déficit público e da dependência externa; bem como a manutenção de profundas desigualdades sociais com a redução de gastos em saúde, educação, transportes, moradia, etc. (FAÉ; GOULART; ABDALA, 2016; GENNARI, 2011).

O plano administrativo foi profundamente alterado pela reforma gerencial da Administração Pública, iniciada a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Ele não chegou a ser inteiramente implantado, “[...] uma vez que contou com a resistência de parte dos servidores públicos e dos partidos da oposição. No entanto, a essência do plano foi absorvida e começou a dar frutos em algumas instituições do setor público” (LEITE JUNIOR, 2014, p. 60-61).

Em seu início, o período presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva manteve os ajustes fiscais e a manutenção, em muitos aspectos, da política que vinha sendo desenvolvida em governos anteriores, objetivando arrefecer os ânimos do mercado. Mesmo antes da posse o presidente afirmou que não realizaria nenhuma mudança que colocasse em risco o controle da inflação e da estabilidade econômica (FAÉ; GOULART; ABDALA, 2016). Assim, um cenário de maior estabilidade foi responsável pelo crescimento de empregos formais, bem como pela queda do índice de desemprego no Brasil. No que tangencia o tema do desenvolvimento, a política adotada se manifestaria em duas frentes:

[...] em primeiro lugar pela manutenção da arquitetura macroeconômica dos governos anteriores, principalmente no que tange à política de criação de superávits primários e à política de juros elevados no quadro de uma obsessão pela estabilidade monetária. Em segundo lugar, pelo aprofundamento de políticas sociais de tipo focalizadas como o Prouni e, principalmente, seu carro chefe: o programa Bolsa Família (GENNARI, 2011, p. 38)

² Documento Eletrônico.

Igualmente importante foi a inclusão na agenda do governo de temas anteriormente negligenciados, como a extinção da fome e da miséria, bem como a ampliação do acesso à educação e à moradia que foram incluídos na agenda do governo. Além disso, reconhecendo a contribuição da ciência para o bem-estar da população, tanto os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, quanto o de sua sucessora, Dilma Rousseff, promoveram mecanismos de incentivo às atividades de pesquisa, ao contrário do que ocorrera na década de 1990.

Essa mudança deve ser compreendida como reflexo das políticas desenvolvidas no processo de reforma gerencial, pois “[...] o imperativo do Estado mínimo desferiu um duro golpe contra o complexo público de educação superior e de pesquisa brasileiro” (DIAS, 2011, p. 334). Como a produção da ciência é realizada quase inteiramente em universidades e em institutos de pesquisa, os governos promoveram programas como o Ciência sem Fronteiras (CsF) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), além da criação de Universidades em diversas regiões do País como forma de alavancar o desenvolvimento científico e tecnológico.

Embora o impacto da grande crise de 2008 não tenha sido tão significativo na economia brasileira, autores como Bresser-Pereira (2009) e Santos (2009) acreditavam que ela representaria o colapso do neoliberalismo, até mesmo o fim de sua hegemonia. E partir de então haveria um progressivo fortalecimento do Estado, um retorno àquela entidade mediadora das relações de mercado, seja na proteção dos cidadãos, seja do próprio capital. Contudo, uma das grandes características do neoliberalismo é a de se adaptar a diferentes contextos e de enfrentar desafios e críticas. Essa dinamicidade permite compreender sua sobrevivência, mesmo após diversas crises na década de 1990 e de 2000 (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017).

2.4.2 O Neoliberalismo no Rio Grande do Sul

Na campanha eleitoral de 2014, José Ivo Sartori e José Paulo Cairolí, candidatos respectivamente a governador e a vice do Estado, defenderam em seu Plano de Governo que o papel do Estado seria de promover a reestruturação da economia através da diversificação de sua matriz produtiva. Nela seriam incorporadas novas áreas de atividade com produtos de maior valor agregado, intensivas em vantagens competitivas não naturais, atentas ao uso de conhecimento e tecnologias de ponta:

A matriz tradicional da economia gaúcha está diante do desafio de aumentar sua eficiência e produtividade, seja aprimorando seus processos de produção e gestão,

seja criando novos produtos que incorporem tecnologias avançadas, seja ainda buscando novos mercados. As vantagens competitivas naturais, que no passado sustentaram o dinamismo da economia tradicional do estado, são hoje de todo insuficientes (SARTORI; CAIROLI, 2014, p. 11-12).

Eles sugeriram uma “incorporação ativa” da cultura de inovação na economia gaúcha. Nesse processo de reestruturação e de fortalecimento, o Estado seria decisivo na atuação de melhorias na infraestrutura; na promoção e na formação intensiva de mão de obra com os diferentes níveis de qualificação; **na produção e na difusão de pesquisas científicas e novas tecnologias**, bem como no apoio a novas empresas que contribuiriam para a diversificação da matriz econômica (SARTORI; CAIROLI, 2014, grifo nosso).

Contudo, ao assumir o comando do Estado, a estratégia do governador José Ivo Sartori (2015-2018) para enfrentar a crise financeira do RS foi alicerçada no discurso da ineficiência do Estado e na necessidade de reforma na Administração Pública. Ele estabeleceu relações entre o empobrecimento do Estado e a falta de uma infraestrutura administrativa mais moderna, algo que já havia sido proferido pelo governador Antônio Britto na década de 1990. De acordo com Silva (2003), Antônio Britto precisou assinar contrato de refinanciamento da dívida com o Governo Federal em 1996, adotando planos de ajuste fiscal e também programas de privatização como parte do acordo. A mesma medida também foi planejada por José Ivo Sartori, através da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

O Plano de Modernização, chamado de “Um Novo Estado, um Novo Futuro: medidas para enfrentar a calamidade financeira do RS”, foi anunciado por Sartori em 21 de novembro de 2016, em uma coletiva de imprensa, como a única alternativa viável para solucionar os problemas do Estado – enfatizando-se de que não haveria um “Plano B”. De forma geral, esse Plano buscou um redesenho para o Estado, através de uma reestruturação administrativa, de novas regras para o serviço público e da ampliação do ajuste fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 2016b).

Entre as propostas para a reforma da Administração Pública estavam, por exemplo, a fusão de secretarias, reduzindo de vinte para dezessete; a privatização de quatro companhias; a demissão de servidores, entre efetivos e cargos em comissão; e a adequação de estruturas que precisariam ser mais enxutas e modernas. Além disso, também faziam parte do Plano “[...] mudanças legais voltadas à modernização do serviço público, como alterações na

concessão de licenças-prêmio, a vedação de pagamento de parcelas indenizatórias sem previsão legal, além de outras medidas previdenciárias” (RIO GRANDE DO SUL, 2016b)³.

A proposta incluiu ainda a extinção de nove fundações públicas. Por se tratarem de órgãos da Administração Indireta do Estado, regidos tanto pelo direito público quanto privado, tiveram Projetos de Lei separados: a) Projeto de Lei nº301/2015: Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS); b) Projeto de Lei nº246/2016: Fundação de Zoobotânica (FZB), a Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC); a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE); a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH); a Fundação Cultural Piratini (FCP – TVE) e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN); e c) Projeto de Lei nº240/2016: criado exclusivamente para extinguir a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO) e a Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (FIGTF), em virtude de suas personalidades jurídicas de direito público, com regime estatutário para seus servidores.

Com um discurso insuflado em relação ao recrudescimento da violência e da desigualdade, o então governador exigiu sacrifícios à sociedade gaúcha, sobretudo dos servidores estaduais do Poder Executivo. Conforme anunciado, esse novo modelo foi elaborado a partir de um estudo aprofundado sobre as atribuições de cada pasta, as lacunas existentes, bem como as funções duplicadas. Para o governo do Estado, a extinção das fundações, por exemplo, representaria uma economia aproximada de R\$130 milhões, pois, para ele, grande parte delas eram deficitárias e dependiam de aporte financeiro para assegurar seu funcionamento (LINCKE, 2018).

Contando com cerca de quarenta medidas, esse Plano seria responsável por reverter, a médio e longo prazo, a gravidade da situação financeira do RS. A atuação do Estado deveria restringir-se a segurança, a saúde, a educação, a infraestrutura, deixando no obscurantismo as áreas relacionadas à pesquisa e ao social (LINCKE, 2018). No entanto, nenhuma delas utilizou a ciência e a tecnologia, componentes importantes para o desenvolvimento econômico, como forma de solucionar a crise financeira – ainda que a modernização e a diversificação da base produtiva do Estado estivesse nas propostas do Plano de Governo de Sartori e Cairoli. A inovação, prometida na campanha eleitoral, deveria ter sido, assim, um conceito bastante presente na política neoliberal desse governo. Conforme explica Sala

³ Documento Eletrônico.

(1991), a pesquisa científica precisa ser vista como uma catalisadora de reformas, do contrário o desejo de modernização e de competitividade ficará apenas na retórica.

2.5 Da História e das Características da Pesquisa Agropecuária no Brasil

Quando as descobertas e os métodos da ciência são claros para a sociedade, ou seja, no momento em que se compreende e se emprega esse conhecimento, ela passa a ser vista como importante e necessária para abertura de novas ideias e para a produção de novos produtos. Ainda que o homem sempre tenha desenvolvido de algum modo uma forma de pesquisa, exemplo das técnicas em agricultura, foi somente a partir do aparecimento do Estado moderno que ela adquiriu importância para o desenvolvimento econômico e social (SAGAN, 1996).

Sendo o Estado um ambiente de sistemática disputa política, ele não deve ser entendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se sucedem, pois a construção do conhecimento foi sendo influenciada e conduzida por diversos atores com diferentes ideologias e projetos. E com a política científica e tecnológica não seria diferente. Seu escopo compõem tanto os programas de pesquisa, os instrumentos de financiamento e os aspectos da legislação, quanto a dinâmica de geração de conhecimento e de inovações (DIAS, 2011). Ou seja, de um lado ela representa o conjunto de medidas determinadas pelas atividades de pesquisa e, de outro, pelas medidas e decisões de caráter governamental. Essa contraposição, de certo modo, acabou influenciando o desempenho da agricultura no Brasil, uma vez que a adoção das políticas públicas, conduzidas por diferentes governos, induziu transformações no ramo da pesquisa agropecuária.

Para compreender o que significa a pesquisa agropecuária é importante começar por se examinar o seu conceito. Enquanto o termo “pesquisa” pode ser definido como uma atividade que tem por fim produzir novos conhecimentos, a “agropecuária” pode ser entendida como a junção de atividades que incluem: a) agricultura: o cultivo de cereais, frutas e demais produtos das lavouras temporárias e permanentes; b) pecuária: criação de bovinos, suínos, aves e outros animais e produtos derivados na propriedade rural; c) silvicultura e exploração florestal: produção de lenha, madeira para celulose e outros produtos da exploração florestal; d) pesca: produção de pescado fresco (FEIX; LEUSIN JÚNIOR; AGRANONIK, 2017).

Quando comparado aos países europeus, esse tipo de pesquisa teve um início relativamente tardio no Brasil. “O primeiro marco institucional de pesquisa no país ocorreu em 1808, com a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Mais de cinquenta anos depois, surgiram os primeiros institutos de ensino e pesquisa agrícola [...]” (CHAGAS;

ICHIKAWA, 2009, p. 97). Nesse mesmo período também foi instituído o Ministério da Agricultura, inicialmente denominado Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

De modo geral, a institucionalização da pesquisa agropecuária no Brasil se deu através de recursos oriundos quase que exclusivamente do Estado. Até as primeiras décadas do século XIX, ela era conduzida pela seleção de melhores variedades de cultivos, em termos de produtividade e práticas de agricultura mais simples, sem o incremento da pesquisa (CHAGAS; ICHIKAWA, 2009). Exemplo da cultura cafeeira que, até a década de 1930, representava cerca de 70% das exportações brasileiras. Contudo, a ruptura desse modelo agrário-exportador, ocasionada pela quebra da Bolsa de Nova Iorque, forçou o governo a intervir no mercado, apoiando a maioria dos fazendeiros arruinados pela crise (ZINGLER; SILVA; SCHULTZ, 2017).

Diante desse quadro, começa a se desenhar uma nova fase na economia do Brasil, com a crescente ênfase na industrialização. O governo adota uma política de modernização de suas estruturas administrativas mediante a “[...] criação de departamentos, fundações e empresas públicas e fez com que a pesquisa agrícola fosse se adaptando às novas políticas governamentais, tratando de obter novas cultivares a partir do tipo de solo” (CHAGAS; ICHIKAWA, 2009, p. 98). Conforme os autores, esse advento foi chamado de Revolução Verde, pois estimulou as pesquisas de sementes geneticamente melhoradas; o uso de fertilizantes; a mecanização da produção e da colheita; a incorporação de novas tecnologias mas também:

[...] a diversificação dos produtos agrícolas, o melhoramento genético para a obtenção de sementes mais produtivas e o uso de fertilizantes químicos e maquinaria agrícola. Essas ações prosseguiram na década de 1960, e o Estado passou a patrocinar, além da pesquisa, cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) aos seus técnicos, capacitando-os tanto no Brasil quanto no exterior (CHAGAS; ICHIKAWA, 2009, p. 98).

Até o início dos anos de 1960 a base da agricultura centrava-se numa ação por produto, ou seja, não havia integração entre as diferentes ações. Todavia, esse modelo começou a dar sinais de esgotamento, surgindo a necessidade de se debater mudanças no meio rural, sobretudo em relação a reforma agrária. Em uma disputa política e ideológica, a visão do grupo que assumiu o poder, após o Golpe Militar de 1964, impõe outras formas de intervenção do Estado na agricultura, a partir de um novo paradigma orientado pela ciência e tecnologia.

E isso fica explícito a partir da articulação pelo Estado do Sistema Nacional de Crédito Rural, a partir de 1965, o fortalecimento da produtividade e a integração capitalista do setor agrícola, com políticas que visavam a tais aumentos de produção e produtividade através da modernização tecnológica, mas, sem nenhuma iniciativa efetiva de alteração da estrutura agrária (ZINGLER; SILVA; SCHULTZ, 2017, p. 6).

Desse modo, a modernização da agricultura foi possível graças ao protagonismo do Estado, responsável pelo financiamento tanto da indústria necessária para a produção de insumos e de equipamentos, quanto da sua aquisição pelos produtores rurais (BRASIL, 2017). Logo após, na década de 1970, ciência e tecnologia foram reconhecidas como assuntos de Estado, figurando expressamente, pela primeira vez, no Primeiro Plano para o Desenvolvimento no período 1972-1974 (BONELLI; PESSÔA, 1998). Entretanto, para Sala (1991), ao mesmo tempo em que o Estado reconhece a aplicação dos novos conhecimentos adquiridos através da pesquisa científica, porém, aparentemente, ele não reconhece que o desenvolvimento científico exige recursos cada vez mais significativos para a continuidade de seu avanço.

Assim, não surpreende que essa relevância tenha sido revista no final dos anos 1980. Governo e entidades passaram a refletir sobre o papel da pesquisa científica e tecnológica para a economia brasileira, e partir disso foram traçados “[...] novos rumos de atuação das agências de fomento à pesquisa e à inovação, e explicitadas as obrigações dos cientistas e pesquisadores das instituições públicas, que deviam orientar as atividades de pesquisa em direção à maior aplicabilidade econômica”. Com o avanço da política neoliberal nos últimos anos, instituições de pesquisa tiveram seus orçamentos substancialmente reduzidos e foram estimuladas às práticas da competição entre grupos de pesquisadores para obtenção de financiamento, por meio de convênios ou de parcerias (CHAGAS; ICHIKAWA, 2009, p. 95-96).

Essa configuração trouxe a necessidade de se acelerar o ciclo da pesquisa desde o desenvolvimento e produção até a difusão do produto, estabelecendo um fluxo contínuo entre ciência, tecnologia e inovação. Hoje, o sentido de inovação pode ser compreendido como a introdução de um novo produto no mercado, em escala comercial, que busca a solução para um problema geralmente tecnológico (BONELLI E PESSÔA, 1998; BRASIL, 2017). Apesar de seu resultado produzir benefícios a toda sociedade, um caráter de bem público, a pesquisa dificilmente gera retorno financeiro a entidade que a produziu.

Embora a alocação de recursos pela iniciativa privada venha a viabilizar as pesquisas na área, é importante ressaltar que essa parceria pode conflitar com propósitos da própria

instituição. No momento em que se submete a pesquisa ao setor produtivo, vinculando-a a interesses econômicos, pode haver um direcionamento de projetos ligados a interesses de entidades privadas ou de pequenos grupos (CHAGAS; ICHIKAWA, 2009). Esta compreensão também é apresentada por Oliveira (2008), pois para ele o conhecimento científico passa a ser valorizado pelo seu potencial em gerar novas tecnologias, cada vez menos como um fim em si mesmo. O recente Relatório de Avaliação da Política de Pesquisa Agropecuária, elaborado no Senado Federal pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, que teve como relatora a senadora Ana Amélia Lemos, destaca:

O fato é que, atualmente, o agronegócio, que abrange a agropecuária, e ainda as indústrias de insumos e equipamentos, as de processamento dos produtos agropecuários, e os serviços diversos relacionados à atividade, tem sido fundamental para a economia do País, sendo bem conhecidos seu dinamismo e sua importância, tanto para a segurança alimentar e nutricional à população, quanto para proporcionar segurança energética (via biocombustíveis) e saldos positivos na balança comercial (BRASIL, 2017, p. 9).

Este documento relaciona o desenvolvimento de tecnologias ao desenvolvimento da ciência, porém não é todo tipo de conhecimento científico que resulta em aplicações práticas. O uso intensivo de tecnologia e inovação na agricultura são marcas da revolução tecnológica que o agronegócio experimentou ao longo dos anos. Esse processo deu origem ao termo tecnociência, um neologismo que surge no presente período neoliberal, como um sintoma do processo de mercantilização da ciência. Assim, uma instituição acaba sendo avaliada não pelas funções que desempenha, mas sim pelos produtos que ela oferece à sociedade (OLIVEIRA, 2008; VIEIRA FILHO; VIEIRA, 2013).

2.5.1 A Estrutura da Pesquisa Agropecuária no Brasil

Embora a agricultura brasileira apresente uma grande diversidade de culturas, justificada pela abundância de terras a serem cultivadas, a pesquisa agropecuária em um primeiro momento se desenvolveu de modo isolado e fragmentado, concentrando-se em algumas regiões devido à qualidade dos solos (BRASIL, 2017). Como forma de reverter esse quadro, deu-se início a uma política nacional de descentralização. Esse processo foi iniciado com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965, que buscou impulsionar o desempenho da agricultura no Brasil tanto pela geração e adaptação de tecnologias quanto pela criação de estruturas de assistência e crédito rural para difundi-las (ZINGLER; SILVA; SCHULTZ, 2017).

Em 1972, são criados o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Esse fato representou uma revolução em termos institucionais, mas também em termos de mudança comportamental dos agentes produtivos. Até a criação da Embrapa, poucos estados mantinham organizações de pesquisa agropecuária ou estações experimentais. Assim o trabalho era desenvolvido de forma fragmentada, pois não havia uma política nacional de cooperação. Embora muitas instituições estaduais tenham sido criadas na década de 1970, os fundos de amparo à pesquisa só foram previstos nas Constituições Estaduais, de vinte quatro Estados e o Distrito Federal, em 1989 (SICSÚ et al., 2009).

O sistema, em sua forma vigente, foi instituído através da Portaria nº 193 de 1992 do Ministério da Agricultura e autorizado pela Lei Agrícola nº 8.171 de 1991. Conforme o site do Conselho Nacional das Entidades Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONSEPA)⁴, o SNPA é formado pela Embrapa, pelas Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuárias (OEPAS), pelas Universidades e Institutos de Pesquisa, em âmbito federal ou estadual, além de outras organizações vinculadas direta ou indiretamente à atividade de pesquisa agropecuária. Toda essa estrutura passou a ser orientada pelos seguintes objetivos da política agrícola:

- I - estar integrada à assistência técnica e extensão rural, aos produtores, comunidades e agroindústrias, devendo ser gerada ou adaptada a partir do conhecimento biológico da integração dos diversos ecossistemas, observando as condições econômicas e culturais dos segmentos sociais do setor produtivo;
- II - dar prioridade ao melhoramento dos materiais genéticos produzidos pelo ambiente natural dos ecossistemas, objetivando o aumento de sua produtividade, preservando ao máximo a heterogeneidade genética;
- III - dar prioridade à geração e à adaptação de tecnologias agrícolas destinadas ao desenvolvimento dos pequenos agricultores, enfatizando os alimentos básicos, equipamentos e implementos agrícolas voltados para esse público;
- IV - observar as características regionais e gerar tecnologias voltadas para a sanidade animal e vegetal, respeitando a preservação da saúde e do meio ambiente (BRASIL, 1991).

Tendo em vista os objetivos estabelecidos na Lei de Política Agrícola, o SNPA busca então eliminar a dispersão de esforços e a ineficiência alocativa dos recursos, estabelecendo um sistema de informação agrícola integrado, promovendo, assim, parcerias entre as instituições para uma melhor racionalização de meios, métodos e sistemas de desenvolvimento (BRASIL, 1992; VIEIRA FILHO; VIEIRA, 2013). As organizações estaduais foram criadas justamente para atender ao sistema nacional, mas também para gerar e adaptar alternativas tecnológicas e

⁴ Documento Eletrônico.

capacitação técnica de acordo com as demandas, os problemas e as características geográficas de cada Estado (BONELLI; PESSÔA, 1998).

Por se tratar de um sistema nacional, em seu início, a Embrapa financiava pesquisas cooperativas e capacitação para pesquisadores das organizações estaduais. No entanto, esse sistema foi extinto com as mudanças previstas na Constituição Federal de 1988. Em meio à dificuldade financeira do setor público, extremada pela orientação pró-estado mínimo, “[...] foram redistribuídos os recursos arrecadados pelo governo federal, sendo concedida aos Estados e municípios uma maior participação na distribuição dos recursos, minguando o montante disponível ao arrecadador (SICSÚ et al., 2009, p. 6). E isso reduziu de forma substancial o orçamento da Embrapa. O colapso fiscal constatado no País estrangulou:

[...] o repasse de recursos do governo federal aos Estados por meio da Embrapa, o que motivou a reestruturação das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAs) – algumas dessas organizações foram extintas, como as do Maranhão e Ceará, outras foram fundidas com agências de extensão rural, como constatado nos estados da Bahia e do Espírito Santo (BRASIL, 2017, p. 17).

Desse modo, a Embrapa ficou privada de manter apoio a essas organizações e, como muitas delas ainda não haviam consolidado uma cultura de valorização da pesquisa, entraram em crise pela insuficiência de recursos. Consequentemente, não tinham condições de disputar com a própria Embrapa os escassos recursos das fontes financiadoras, um efeito que retroalimentava a crise (SICSÚ et al., 2009). Do final da década de 1990 a início dos anos 2000, parte significativa das novas linhas de pesquisa (exemplo da biotecnologia agrícola) e atividades de comercialização, passaram a ser realizadas por empresas privadas, em sua maioria empresas multinacionais (BRASIL, 2017).

No entanto, é preciso destacar que entre os anos de 2008 e 2012, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Embrapa, foi uma tentativa de retomar o protagonismo do setor agropecuário. A criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), pelo governo federal em 2013, demonstra que o avanço em pesquisa agropecuária não deve se desvincular dos serviços de extensão rural. A interface entre a assistência técnica, a extensão rural e a pesquisa, beneficia sobretudo os pequenos agricultores que apresentam dificuldade em compreender os benefícios da pesquisa agropecuária. Contudo, tais iniciativas do governo federal, contrastam com projetos desenvolvidos em alguns estados, como a extinção:

[...] da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO), do Rio Grande do Sul, **uma das mais antigas e importantes instituições de pesquisa pública do Brasil**, demonstrando que são ainda grandes os desafios a serem superados pelos sistemas públicos de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural (BRASIL, 2017, p. 20, grifo nosso).

De acordo com o CONSEPA⁵, os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Pará, Piauí, Rondônia e Roraima não possuem organização de pesquisa agropecuária. E mais recentemente o Rio Grande do Sul foi adicionado a lista.

2.5.2 A Estrutura da Pesquisa Agropecuária no RS

O Estado do Rio Grande do Sul possui uma longa história de pioneirismo e de excelência no campo da pesquisa agropecuária. Ela teve início no ano de 1919, com a criação da Estação de Seleção de Sementes de Alfredo Chaves, no município de Veranópolis. Posteriormente, outras estações foram sendo instaladas pelo governo federal em áreas doadas pelo Estado. Em 1929 o governo federal transfere algumas delas para o Estado do Rio Grande do Sul (FEPAGRO, 2008).

Essa trajetória permitiu o surgimento de diversas estações experimentais no interior do RS, considerando a diversidade das cadeias produtivas e os ecossistemas regionais. Como forma de potencializar e unificar a pesquisa, foram criados quatro Institutos, subordinados ao Departamento de Pesquisa da Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA), nas seguintes áreas (FEPAGRO, 2008):

- 1) agrônômica: Instituto de Pesquisas Agronômicas (IPAGRO), com contribuições importantes para o estudo da inoculação e melhoramento genético da soja;
- 2) recursos naturais renováveis: Instituto de Pesquisas de Recursos Naturais Renováveis Ataliba Paz (IPRNR), que deu início às pesquisas em conservação de solo no Sul do Brasil e na área florestal, com destaque em tecnologia de sementes e silvicultura de espécies nativas;
- 3) veterinária: Instituto de Pesquisas Veterinárias Desidério Finamor (IPVDF), que teve participação significativa no controle da Raiva (inclusive na espécie humana) e na erradicação da Peste Suína Clássica e da Febre Aftosa no Rio Grande do Sul;
- 4) zootécnica: Instituto de Pesquisas Zootécnicas Francisco Osório (IPZFO), que inovou no ramo da bovinocultura, das pastagens cultivadas e do melhoramento do campo nativo.

⁵ Documento Eletrônico.

Ao longo dos anos, eles contribuíram “[...] de forma significativa para o crescimento econômico estadual, com a geração de tecnologias que promoveram grandes avanços no setor agropecuário” (FEPAGRO, 2008, p. 6). Um exemplo, na área agrônômica, é o lançamento de cultivares de trigo, em especial a “Frontana” – considerada por pesquisadores e produtores como um marco para programas de melhoramento de trigo no Brasil e no exterior. Além disso, tiveram papel preponderante em uma série de produtos agropecuários significativos para a economia brasileira, tais como a soja, o milho e o feijão, bem como nas áreas de genética e melhoramento, sanidade vegetal e animal, manejo, nutrição animal e vegetal (DALBERTO, 2006).

No auge da estruturação do sistema nacional de pesquisa agropecuária, promovido pela Embrapa na década de 1970, a pesquisa estadual teve um período de forte desenvolvimento, com modernização de laboratórios, equipamentos e campos experimentais; mas também com a promoção de um intenso programa de formação de recursos humanos, que perdurou por mais de duas décadas (DALBERTO, 2006). Em 1976, houve uma tentativa, inclusive, de criar uma estrutura que acompanhasse o modelo da Embrapa, porém a proposta foi rejeitada pela Assembleia Legislativa. O poder Executivo optou por não encaminhar o Projeto de Lei de criação “[...] de uma Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária. A partir desta indecisão, a estrutura estadual de pesquisa agropecuária começou a perder terreno para instituições como Embrapa, Fundacep-Fecotrigu, Universidades, e outras” (FEPAGRO, 2008, p. 7).

O fortalecimento da Embrapa no Estado, que transformou estações experimentais criadas na década de 1930, pertencentes ao governo federal, em suas Unidades de Pesquisa, pode ter colaborado para o sucateamento da pesquisa estadual. Contudo, foi a partir da criação do Fundo Estadual de Apoio ao Setor Primário (FEASP), pela Lei 6.537 de 31 de dezembro de 1974, que a redução de investimentos nos Institutos se tornou mais visível. Até a criação dessa Lei, a renda industrial, gerada em cada estação, era aplicada no próprio estabelecimento que gerou a receita. Após, essas receitas foram centralizadas e gerenciadas por uma Junta Administrativa em Porto Alegre, responsável por administrar e definir prioridades para a área de pesquisa agropecuária (FEPAGRO, 2008).

Em um Estado eminentemente agrícola, a pesquisa deveria ser prioridade e preocupação de todo governante, pois é ela quem gera inovações tecnológicas, produzindo benefícios a toda sociedade. No entanto, um documento produzido internamente pela Associação dos Servidores da Pesquisa Agropecuária (ASSEP), em 2001, mostra que a estrutura complexa da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, por ser tão diversificada no setor primário, não permitia dedicação que a atividade de pesquisa necessitava, inclusive:

Houve um Secretário da Agricultura dos anos sessenta que, após ouvir um pesquisador relatar as pesquisas que estava desenvolvendo, dirigiu-se aos circunstantes dizendo “**mas isso não dá manchete**”. Naqueles anos o voto era pouco importante, a ditadura nomeava as autoridades de plantão (ASSEP, 2001, p. 4, grifo nosso).

Como salientado neste documento, as preocupações do Governo direcionavam-se a Empresa Técnica e Extensão Rural (EMATER), visto que sua finalidade era atender diretamente a comunidade rural, gerando um retorno político e eleitoral de forma mais imediata – ao contrário dos investimentos em pesquisa científica que demoram a dar resultados. Nesse cenário, em 27 de novembro de 1991, o então governador Alceu Collares autoriza a extinção dos Institutos IPAGRO, IPRN, IPVDF e IPFZO, através da Lei nº 9.435:

Art. 2º - O pessoal e as funções de que trata o artigo 1º, os bens móveis e imóveis, os direitos e as obrigações, incorporar-se-ão à Fundação de Ciência e Tecnologia – CIENTEC.

§ 2º - O patrimônio mobiliário, semoventes, acervos, valores em caixa bem como os imobiliários, constituídos pelas Estações Experimentais que compõe o IPAGRO - Instituto de Pesquisas Agronômicas; o IPZFO - Instituto de Pesquisas Zoobotânicas⁶ "Francisco Osório"; o IPRNRAP - Instituto de Pesquisas de Recursos Naturais Renováveis "Ataliba Paz"; o IPVDF - Instituto de Pesquisas Veterinárias "Desidério Finamor", e ainda o extinto Departamento de Pesca, todos remanescentes da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, serão transferidos à Fundação de Ciência e Tecnologia - CIENTEC, mediante Decreto do Governador do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 1991).

Em 1991, a estrutura de pesquisa da Secretaria da Agricultura e Abastecimento foi transferida para a Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC), vinculada à Secretaria da Ciência e Tecnologia. Nela foi criado o Departamento de Pesquisa, responsável para abarcar tais Institutos. Contudo, surgiram movimentos em defesa da pesquisa agropecuária no Estado e, com a sensibilização provocada pelo movimento SOS Pesquisa Agropecuária, “[...] foram propostos pelo Executivo e transformados em Lei o Quadro Especial em Extinção e a Parcela de Estímulo à Pesquisa Agropecuária (PEPA), em outubro de 1993, e a própria criação da Fepagro, em janeiro de 1994” (ASSEP, 2001, p.4).

⁶ Apesar de ser referida por “Zoobotânicas” na Lei que autoriza sua extinção, o correto teria sido “Zootécnicas”, termo usado inclusive no Decreto nº 34.316 de 05/05/1992 que oficializa a extinção.

3 FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (FEPAGRO)

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma breve contextualização da Fepagro para, assim, compreender sua importância no contexto da pesquisa agropecuária estadual. Além disso, será apresentado o Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária (DDPA), criado para dar continuidade ao trabalho que era desenvolvido na extinta Fundação.

3.1 História da Fepagro

A Fepagro foi instituída pela Lei 10.096 de 31 de janeiro de 1994, com personalidade jurídica de direito público, destinada a desenvolver atividades de pesquisa e experimentação relacionadas, direta ou indiretamente, com o setor agropecuário. Ela foi criada a partir da fusão dos antigos Institutos IPAGRO, IPRN, IPVDF e IPFZO, com intuito de unificar a pesquisa agropecuária no Estado. Seu corpo técnico era formado pelo Quadro Especial em Extinção da Secretaria de Ciência e Tecnologia, Lei 9.963 de 1993, e pelo Quadro Fepagro criado pela Lei 11.630 de 2001. Além disso, contava também com servidores cedidos de outros órgãos.

Em seu início, foi vinculada à Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT). Posteriormente, à Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA) pela Lei nº 13.672 de 2011 (FEPAGRO, 2011). Embora fosse um órgão dotado de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, era suscetível às mudanças organizacionais, sobretudo em relação às alternâncias políticas que prejudicavam a resolutibilidade nos processos institucionais (DALBERTO, 2006). Em 2015, contava com 21 Centros de Pesquisa espalhados pelo interior do Estado, dispondo, inclusive, de laboratórios na sede, em Porto Alegre e em Eldorado do Sul.

Sua capilaridade permitia atuar em diversas áreas do Estado, desenvolvendo pesquisas conforme demanda de cada região. Dessa forma, a Fepagro atuava tanto no estudo em sistemas de irrigação, adubação e controle de pragas para qualidade e produtividade de frutas e de hortaliças; quanto na realização de análises de solos, de fertilizantes e de sementes, com pesquisas e diagnósticos em diversos laboratórios. Era também responsável pelo status sanitário da cadeia produtiva da carne, mantendo a certificação dos rebanhos de suínos e de aves do Estado – que inclui o controle de doenças como a brucelose, sarna suíça, a leptospirose. Na figura abaixo constam as diversas áreas de pesquisa da Fepagro:

Figura 1 – Centros de Pesquisa da Fepagro



Fonte: Balanço Social, 2015.

Além disso, suas ações cumpriam um papel crucial no Estado em termos de transversalidade, mantendo convênios e parcerias com outras instituições de pesquisa, mas também com órgãos do próprio Estado, tais como: Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo; Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (FEPAGRO, 2011). No entanto, o cumprimento de sua missão institucional somente era possível devido ao empenho dos seus servidores.

Seu quadro funcional era composto por: 46 técnicos em pesquisa; 180 servidores administrativos e de apoio e 97 pesquisadores, sendo 62% deles com doutorado ou pós-doutorado. A qualificação dos pesquisadores refletia diretamente no número de projetos aprovados em agências de fomento, como CNPq, Fapergs e Finep. Em 2015 eram coordenados **124** projetos de pesquisa e inovação tecnológica na Fepagro, totalizando **R\$9.532.008,66** em recursos captados (FEPAGRO, 2015, grifo do autor). Fazia parte do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), contribuindo, assim, na identificação dos problemas e nas potencialidades da agropecuária do RS.

3.1.1 Missão e Finalidades

A Fepagro tinha como missão promover a geração de tecnologias e serviços para a agropecuária gaúcha tendo como princípios básicos a geração de renda no campo, a responsabilidade social e ambiental, a tecnologia como fator estratégico do desenvolvimento e a competitividade sustentável (FEPAGRO, 2008).

Dentre as finalidades previstas na Lei nº 10.096 de 1994, que instituiu a Fepagro, destacam-se: implementar a política de pesquisa e difusão de tecnologia agropecuária do Estado do Rio Grande do Sul; estimular, planejar, promover e executar projetos e programas de pesquisa agropecuária para o Estado do Rio Grande do Sul; participar da formação, orientação, coordenação e execução da política agropecuária do Estado, programar e desenvolver pesquisas em cooperação com instituições privadas ou públicas congêneres; bem como prestar serviços a qualquer entidade pública ou privada e pessoas físicas, mediante prévio ajuste (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

3.1.2 Programas e Projetos de Pesquisa

Os programas de pesquisa eram vinculados a Divisão de Pesquisa e Inovação Tecnológica e se dividiam da seguinte forma, conforme Regimento Interno (FEPAGRO, 2016):

- a) Programa de Pesquisa em Produção Animal: tinha por objetivo gerar tecnologias e conhecimentos para otimizar a eficiência bioeconômica das espécies de interesse zootécnico, buscando o desenvolvimento sustentável das cadeias de produção. Linhas de pesquisa: bem-estar animal; cadeias produtivas e desenvolvimento territorial; nutrição animal; pastagens e forragicultura e reprodução animal.
- b) Programa de Pesquisa em Produção Vegetal: tinha como objetivo gerar tecnologias e conhecimentos aplicados às áreas de horticultura, silvicultura, plantas de lavoura e forrageiras, buscando o desenvolvimento sustentável das cadeias de produção. Linhas de pesquisa: cadeias produtivas e desenvolvimento territorial; fisiologia vegetal; manejo fitotécnico de plantas cultivadas e recursos genéticos e melhoramento vegetal.
- c) Programa de Pesquisa em Recursos Naturais Renováveis e Clima: tinha como objetivo gerar tecnologias e conhecimento para a produção agropecuária conservacionista, com foco na preservação de recursos naturais, manejo e conservação da biodiversidade e caracterização da relação solo-planta-atmosfera. Linhas de pesquisa: agroecologia e agroenergia;

agrometeorologia, climatologia e irrigação; manejo e conservação de solos; microbiologia agrícola; química e fertilidade do solo.

d) Programa de Pesquisa em Saúde Animal: tinha como objetivo gerar tecnologias e conhecimentos para o setor agropecuário sob a perspectiva da saúde única (homem, animais e ambiente), tendo como prioridade garantir a sanidade dos animais de produção. Linhas de pesquisa: epidemiologia e defesa sanitária animal; medicina veterinária preventiva, patologia veterinária e vetores e doenças zoonóticas.

Além disso, a Fepagro contava com os programas de prestação de serviços aos quais incluíam: a) Programa de Qualidade em Ensaaios Laboratoriais: suporte aos laboratórios no gerenciamento da qualidade, na elaboração e implementação do seu sistema de gestão; b) Programa de Recursos Genéticos: resgate e manutenção do germoplasma, coordenação das etapas de melhoramento genético e auxílio na difusão de tecnologias geradas, bem como nas questões referentes ao patenteamento de materiais genéticos; c) Programa de Suporte à Defesa Agropecuária: auxílio técnico para os programas sanitários oficiais e eventos com necessidade de ações da defesa sanitária agropecuária; d) Programas de Transferências de Tecnologias: tinha por objetivo coordenar, articular e avaliar as estratégias à transferência e aplicação efetiva das tecnologias e conhecimentos gerados pela pesquisa na agropecuária.

Dos inúmeros programas desenvolvidos, destacam-se o Programa Mais Água, o Programa Estadual de Correção da Acidez do Solo, o Programa de Melhoramento de Feijão e o Controle de Carrapato Bovino. O Programa Mais Água, por exemplo, era realizado em parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Ele tinha como objetivo contribuir para o aumento da disponibilidade e melhoria da qualidade da água, mediante ações de manejo de solo, manejo dos resíduos animais e monitoramento das condições meteorológicas. Por se tratar de um tema amplo e complexo, havia participação de várias instituições, dentre elas: Fepagro; Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Embrapa Trigo e CIENTEC. Seu orçamento total era de R\$ 11.317.161,05, dos quais R\$6.790.117,81 eram provenientes da Finep e R\$ 4.527.043,24 contrapartida do Estado do RS. O valor destinado à Fepagro foi de R\$5.982.094,05 (FEPAGRO, 2011).

Em 2015 foi lançado o primeiro o Balanço Social da Fepagro com intuito de apresentar a sociedade, em números e em informações, os benefícios obtidos com a apropriação de 38 geradas. De acordo com este documento, em 2015 foram realizados 70.727 exames na área vegetal, dentre análises de solo, controle de qualidade, fornecimento de estirpes de rizóbios para a indústria e análise da qualidade de sementes, gerando uma receita

de R\$249.472,30. Já no que diz respeito a área animal, foram feitos 42.032 diagnósticos nos laboratórios de Virologia, Brucelose, Parasitologia, Leptospirose, Bacteriologia, Saúde das Aves e Biologia Molecular, gerando uma receita de R\$200.195,81 (FEPAGRO, 2015).

Figura 2 – Tecnologias geradas pela Fepagro

Produtos e processos desenvolvidos	Ano de início do desenvolvimento da tecnologia
Agroprocesso com aproveitamento integral de batata-doce	1998
Agroprocesso com aproveitamento integral de mandioca	1998
Ambiente protegido por tela para controle de mosca-das-frutas em ameixeiras	2013
Aumento da taxa de repetição de cria	2012
Aumento do ganho de peso vivo em pastagem nativa	2004
Aumento do peso vivo de terneiros ao desmame	2012
Avaliação do ponto de colheita e respostas ao armazenamento dos frutos de quivi em pós-colheita	2013
Certificação sanitária permanente de granjas suínas	2004
Cultivar de azevém São Gabriel	2006
Cultivar de feijão Fepagro Garapiá	2003
Cultivar de feijão Fepagro Triunfo	2013
Cultivares de soja Fepagro 36RR e Fepagro 37 RR	2000
Cultivares de sorgo Fepagro RS 11, Fepagro RS 12, Fepagro 17, Fepagro 18 e Fepagro 19	1988
Diagnóstico precoce de problemas reprodutivos em bovinos	2010
Dupla poda para obtenção de duas safras por ciclo vegetativo em figueira	2013
Ferramentas de controle parasitário alternativo e estratégico do complexo Carrapato-Tristeza Parasitária Bovina	2000
Fixação biológica de nitrogênio na cultura da soja	1950
Fixação biológica do nitrogênio na cultura do feijão e demais leguminosas	1950
Indicação de novas variedades de cana-de-açúcar	2009
Introdução de espécies de inverno em pastagem natural do Bioma Pampa	2014
Manejo da fertirrigação no morangueiro	2012
Manejo do dossel de videiras	2014
Manejo do raleio químico em pessegueiro	2014
Multiplicação de mudas de abacaxi <i>in vitro</i>	2011
Obtenção de mudas de batata-doce livres de vírus	2014
Obtenção de mudas de cana-de-açúcar livres de vírus	2010
Obtenção de sementes de alho livres de vírus	2014
Pacote para redução de ureia na cultura do feijão (inoculante + complementação)	2015
Película de partículas minerais na proteção de frutos contra infestação de mosca-das-frutas	2013
Polinização entomófila para o aumento da produtividade de grãos de <i>Brassica napus</i> (canola)	2011
Sistema de bioflocos na aquicultura	2012
Uso da polpa dos frutos da palmeira juçara (açai) em meio aos bananais já existentes no RS	2003
Variedades cítricas: tangerina Fepagro Sacy, Citrange Fepagro C-41 e Fepagro C-37	1956
Zoneamento agroclimático atualizado para a cultura da cana-de-açúcar no RS, visando à produção de açúcar e álcool	2008
Zoneamento agroclimático da cultura do milho por época de semeadura no estado do Rio Grande do Sul	1995
Zoneamento agroclimático da macieira no RS	2011
Zoneamento agroclimático da mandioca no RS	2011
Zoneamento agroclimático da videira europeia e videira americana no RS	2014

Fonte: Balanço Social, 2015.

Dentre eles destacam-se: cultivares de feijão Fepagro Garapiá e Fepagro Triunfo (com excelente adaptação às condições locais); cultivares de soja Fepagro36RR e Fepagro37RR; diagnóstico precoce de problemas reprodutivos em bovinos; fixação biológica de nitrogênio na cultura da soja, do feijão e demais leguminosas; manejo do dossel em videiras e obtenção de mudas de batata-doce livres de vírus. Assim, o Balanço Social serviu como uma forma de prestação de contas ao povo gaúcho, destacando o impacto positivo das contribuições da Fepagro para o desenvolvimento econômico e social do RS (FEPAGRO, 2015).

3.2 Extinção da Fepagro

Em 21 de dezembro de 2016, exatamente um mês após o pronunciamento de José Ivo Sartori, é aprovado o Projeto de Lei nº 240/2016 que prevê a extinção da Fepagro. Embora no anúncio do Governo conste que o Plano de Modernização do Estado partiu de um estudo aprofundado, a justificativa no final deste Projeto não demonstra clareza e profundidade: “A medida busca dar continuidade às reformas na estrutura da Administração Pública do Estado, dando cumprimento às metas de controle de despesas de custeio e de reorganização no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul” (RIO GRANDE DO SULa, 2016)⁷.

Por isso, causa estranhamento que o texto não apresente ao menos uma justificativa para a extinção de uma Instituição com praticamente cem anos de história na pesquisa agropecuária. Além disso, o Projeto não especifica de que forma as atribuições e as competências da Fepagro seriam desempenhadas pela SEAPI, gerando dúvidas da continuidade da pesquisa agropecuária no Estado. Dos seus artigos destacam-se:

Art. 2º O Estado sucederá as fundações extintas nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo, convênio ou contrato, inclusive quanto a eventuais obrigações remanescentes, bem assim nas demais obrigações pecuniárias.

Art. 3º Todos os bens das fundações extintas reverterão ao patrimônio do Estado, podendo ser alienados.

Art. 4º Ficam em extinção os quadros de pessoal das fundações referidas no artigo 1º desta Lei, de que tratam a Lei n.º 14.507, de 04 de abril de 2014 e Lei n.º 11.630, de 15 de maio de 2001, passando a vincular-se à Secretaria da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer e Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação, respectivamente (RIO GRANDE DO SUL, 2016a)⁸.

⁷ Documento Eletrônico.

⁸ Documento Eletrônico.

Menos de um mês após ter sua extinção autorizada pela Assembleia Legislativa, a extinção da Fepagro é oficializada mediante a Lei 14.978 de 17 de janeiro de 2017. Sem um planejamento bem definido, o Governo criou um Departamento de Pesquisa, vinculado à SEAPI, para realizar as atividades de pesquisa e abarcar seus servidores.

3.2.1 Criação do Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária (DDPA)

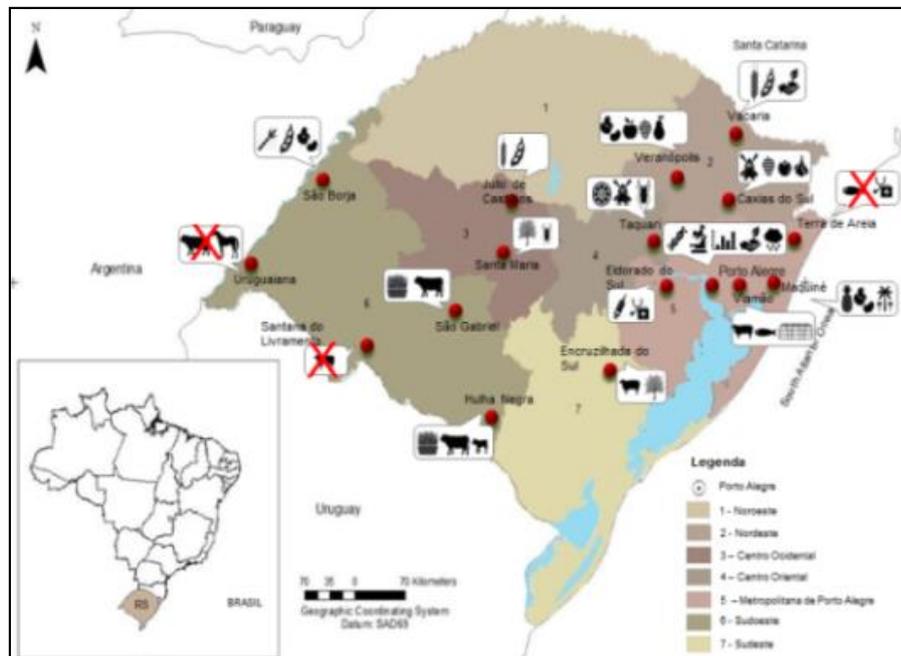
O Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária (DDPA) foi instituído pelo Decreto nº 53.403, de 16 de janeiro de 2017, que aprovou o novo Regimento Interno da SEAPI. Subordinado diretamente ao Secretário de Estado, o Departamento é composto pela seguinte estrutura: Divisão de Pesquisa e Inovação; Divisão de Produção e Validação de Tecnologias; Divisão de Pós-Graduação em Saúde Animal; e Centros de Pesquisa, Diagnóstico e Serviços.

Embora a missão do DDPA não seja tacitamente mencionada em lugar algum, ela pode ser apreendida unicamente ao se analisar o próprio nome do Departamento. No que tange as suas finalidades, estas são descritas assim: implementar a política de pesquisa e difusão de tecnologias agropecuárias; participar da formação, da orientação, da coordenação e da execução da política agropecuária do Estado, bem como programar e desenvolver pesquisas com instituições privadas ou públicas congêneres; divulgar as atividades inventivas e as novas pesquisas resultantes dos serviços dos pesquisadores; bem como realizar parcerias com produtores rurais, cooperativas, federações, sindicatos e entidades congêneres para a execução de seus objetivos (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Desse modo, as atividades de pesquisa serão exercidas considerando as demandas do setor agropecuário do Estado, que deverão estar integradas tanto às diferentes cadeias produtivas, sistema de assistência técnica e extensão rural, sistemas de defesa sanitária e vegetal, quanto integradas às atividades de ensino superior. Para cumprir com esses objetivos e dar seguimento aos programas desenvolvidos pela extinta Fepagro, tem seu quadro funcional⁹ composto por: 40 técnicos em pesquisa; 119 servidores administrativos e de apoio e 80 pesquisadores, sendo 54 deles com doutorado.

⁹ Conforme Tabela do Setor de Recursos Humanos, fornecida em março de 2019. Foram considerados os quadros das Leis 8.863/1993 e 11.630/2001, mas também os servidores cedidos pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH).

Figura 3 – Centros de Pesquisa do DDPA.



Fonte: Documento Institucional, 2019.

Na figura acima é possível identificar que vários Centros de Pesquisa foram desativados após a extinção da Fepagro, dentre eles os de Santana do Livramento, Terra de Areia e Uruguai. Ao se comparar com os Centros de Pesquisa de 2015, verifica-se que não estão incluídos os Centros de Dom Pedrito, Rio Grande, Santa Rosa e Tupanciretã¹⁰. De acordo com informações na página do DDPA¹¹, atualmente são 14 Centros de Pesquisa em atividade que prestam diferentes serviços a produtores e empresas, desde sementes e mudas, até produtos imunobiológicos e análises laboratoriais.

¹⁰ Não constam na Figura 2.

¹¹ Documento Eletrônico.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo apresenta-se a metodologia que norteou o desenvolvimento desta pesquisa.

4.1 Método de Pesquisa

Para a realização deste trabalho utilizou-se a pesquisa de natureza exploratória, a qual busca fornecer uma explicação geral sobre determinado fato, através da delimitação do estudo e do levantamento bibliográfico, bem como da análise de documentos. Este tipo de pesquisa requer um embasamento teórico bastante consistente, pois lida com “[...] documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação” (OLIVEIRA, 2005, p. 76). Desse modo, a pesquisa documental assume um papel importante para o desenvolvimento do trabalho, pois é a partir dela que se obtêm interpretações que complementarão o processo.

Por conseguinte, o método utilizado foi o estudo de caso, pois ele busca proporcionar uma visão global do problema, identificando possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados, contribuindo para uma melhor compreensão do contexto em que está sendo realizada a análise (GIL, 2008). Com abordagens quantitativa e qualitativa, a aplicação deste método permitiu maior levantamento das fontes internas, caracterizando a realização de um exame mais aprofundado sobre a Instituição e uma perspectiva mais integradora.

4.2 Instrumentos de Pesquisa

Os instrumentos de coleta de dados escolhidos para este estudo foram o questionário, a entrevista e a análise documental.

4.2.1 Questionário

Uma das suas maiores vantagens é a possibilidade de atingir um grande número de pessoas que se encontram dispersas geograficamente. E, devido à estrutura descentralizada da Instituição, esse foi um fator determinante. Para maior conveniência dos(as) pesquisadores(as), o questionário foi elaborado com o Google Forms (Formulários), uma ferramenta on-line, com interface simples e que permite o anonimato e a independência nas

respostas – não expondo os pesquisados à influência de outras opiniões. Primeiramente, foi realizado um pré-teste com quatro pesquisadores(as), como forma de avaliar a qualidade das questões. Não sendo sugeridas quaisquer alterações, encaminhou-se e-mail a todos pesquisadores(as) que atuam no DDPa contendo o link para o questionário com cinco questões (duas abertas e três fechadas). Pretendeu-se, desse modo, dar liberdade aos(as) questionados(as) para que ofereçam suas próprias respostas, sendo as mesmas analisadas pela ordem de recebimento: Pesquisador(a) 1; Pesquisador(a) 2; Pesquisador(a) 3 e, assim, sucessivamente (APÊNDICE A). O questionário ficou disponível para preenchimento de 29/03/2019 a 08/04/2019, totalizando dez dias.

4.2.2 Entrevistas

A entrevista semi-estruturada foi o segundo instrumento utilizado para complementar a pesquisa, contendo quatro perguntas sobre o processo de extinção da Fepagro (APÊNDICE B). Foram entrevistados quatro pesquisadores(as) que atuam com pesquisa e com prestação de serviços no Centro de Pesquisa de Produção Vegetal, em Porto Alegre. Entende-se que a entrevista é um excelente instrumento de interação e de flexibilidade, pois permite que as questões abordadas possam ser repetidas ou esclarecidas tanto na pergunta quanto na resposta (OLIVEIRA, 2005). Após consentimento de cada entrevistado(a), a entrevista foi gravada como forma de garantir a fidedignidade das respostas. Para assegurar seu anonimato no trabalho foi utilizado o seguinte procedimento, segundo a ordem dos entrevistados: Pesquisador(a) A; Pesquisador(a) B; Pesquisador(a) C e Pesquisador(a) D. As entrevistas foram realizadas entre os dias 2 e 5 de abril de 2019.

4.2.3 Análise Documental

Coletou-se um número considerável de documentos, permitindo trabalhar, inclusive, com informações originais que ainda não sofreram tratamento analítico. Para melhor respeitar sua natureza, os materiais foram agrupados em: a) legislação: leis, projetos de leis e decretos; b) materiais institucionais: relatórios e programas internos da Fepagro e do DDPa; c) documentos midiáticos: reportagens, artigos de jornais, notas oficiais, cartas de apoio, notícias e entrevistas com pesquisadores da Instituição, Secretário da Agricultura e demais atores participantes do processo de extinção da Fepagro. Os documentos analisados correspondem ao período de novembro de 2016 a fevereiro de 2017.

4.3 Amostra de Pesquisa

Sendo o universo de pesquisa um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características, a amostra corresponde ao subconjunto desse universo. Na pesquisa social, utiliza-se diversos tipos de amostragem que podem ser classificados em dois grupos: a amostragem probabilística e não-probabilística (GIL, 2008). Para fins deste trabalho, utilizou-se a amostragem não-probabilística do tipo conveniência para o recurso das entrevistas e do tipo intencional para aplicação do questionário devido ao tempo e aos custos despendidos.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Após a fase de coleta, os resultados obtidos serão apresentados a seguir de acordo com a natureza de suas fontes, estas separadas em: a) primárias: entrevistas e questionários e b) secundárias: análise documental.

5.1 Entrevistas e Questionário

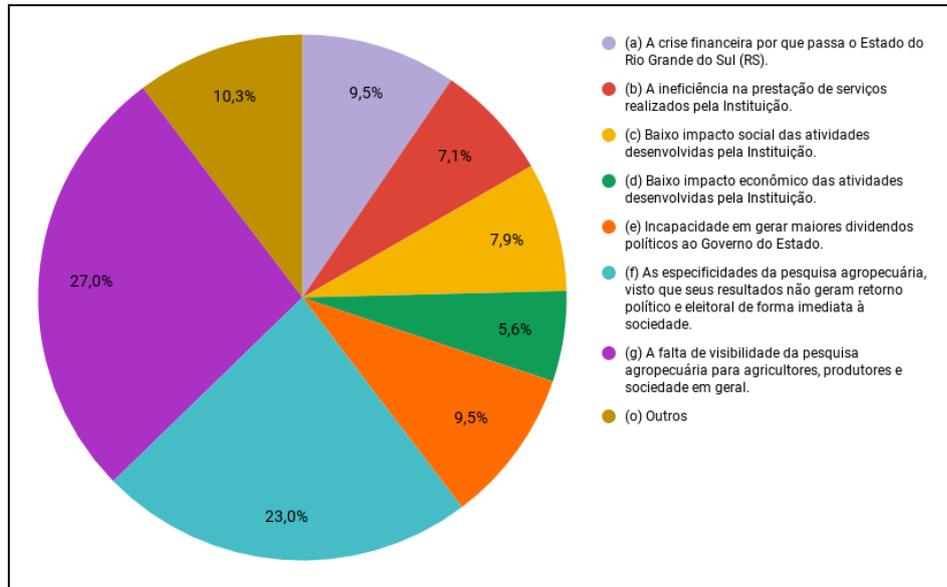
O questionário foi enviado a todo universo de 80 pesquisadores, dispostos nos Centros de Pesquisa de Caxias do Sul, Eldorado do Sul, Encruzilhada do Sul, Hulha Negra, Júlio de Castilhos, Maquiné, Porto Alegre, Santa Maria, São Borja, São Gabriel, Taquari, Vacaria, Veranópolis e Viamão. Obteve-se 52 respostas para o questionário, alcançando 65% do total. Como forma de complementá-lo foram realizadas quatro entrevistas com pesquisadores(as) do Centro de Pesquisa de Produção Vegetal, em Porto Alegre. Em razão da quantidade de respostas obtidas, foi necessário classificá-las tematicamente em cinco categorias: 1) Atores do debate; 2) Marketing institucional; 3) Comunicação institucional; 4) Gestão e 5) Atuação do Estado. Esse critério foi utilizado tanto para as perguntas abertas do questionário quanto para as entrevistas.

5.1.1 Análise

Esta seção buscará identificar a percepção dos(as) pesquisadores(as) sobre as consequências da extinção da Fepagro para a pesquisa agropecuária do Estado. Como forma de evidenciá-la, a apresentação e análise dos dados seguirá a ordem sequencial das perguntas do questionário, com o acréscimo tópico das entrevistas, contribuindo para complementariedade das respostas. Enfatiza-se que, em todas as questões fechadas (números 1, 3 e 4) era possível assinalar mais de uma alternativa, e na opção “Outros” poder-se-ia adicionar outra resposta à pergunta.

A primeira questão foi sobre o que teria motivado a extinção da Fepagro. Analisando o gráfico abaixo, percebe-se que a distribuição de opiniões foi razoavelmente ampla, pois praticamente metade dos(as) pesquisadores(as) se dividiu quase igualmente entre seis alternativas, enquanto que a outra metade concentrou-se em dois motivos preponderantes:

Figura 4 – Em sua opinião, o que teria motivado a extinção da Fepagro?



Fonte: Autora.

Assim, 23% entendem que as especificidades da pesquisa agropecuária foram fatores determinantes, visto que seus resultados não geram retorno político de forma imediata à sociedade uma vez que a pesquisa é desenvolvida a médio e a longo prazo ultrapassando o período de quatro anos de mandato. Enquanto 27% acreditam que a falta de visibilidade da pesquisa agropecuária para os agricultores, para os produtores e para a sociedade em geral é o motivo da extinção. Ao comparar a Fepagro com a Embrapa, o(a) Pesquisador(a) A reconhece que esta tem tal relevância devido a imagem institucional extremamente positiva que comunica: “Esse é o grande gargalo que nós tivemos, nós não conseguimos mostrar à sociedade o quanto nós somos relevantes, o quanto nós geramos de conhecimento importante”. A cultura da soja, exemplifica, só é tão lucrativa no Brasil por causa do trabalho do professor João Rui Jardim Freire, que desenvolveu pesquisas com fixadores assimbióticos. E esse trabalho teve início na década de 1950 no Laboratório de Microbiologia, no antigo IPAGRO.

Aproximadamente 12% das respostas destacaram a ineficiência na prestação dos serviços realizados e o baixo impacto econômico das atividades desenvolvidas pela Instituição. Ainda que as contribuições da pesquisa estadual tenham sido significativas e impactantes à sociedade, ela foi sofrendo desmonte ao longo de diferentes governos. Segundo o(a) Pesquisador(a) A: “Hoje a Embrapa é uma referência em termos de pesquisa agropecuária. Mas se a gente pensar, as suas contribuições, particularmente aqui no Estado,

são muito menores do que a pesquisa oficial do Estado do RS ao longo do tempo”. Segundo salientou, a própria Embrapa foi criada a partir das estruturas estaduais herdando parte do patrimônio genético desenvolvido por essas instituições. Como exemplo citou a Unidade Embrapa Uva e Vinho, que recebeu material genético da Estação Experimental de Caxias.

Na opção “Outros”, que teve 10,3% das respostas, foram adicionados outros argumentos, especialmente quanto à participação política no processo de extinção. Por exemplo: a ausência de apoio político à pesquisa agropecuária, apesar de ser uma área estratégica para um estado agrícola; a incapacidade de o Governo atentar para conhecimentos técnicos e compreender o papel da ciência e tecnologia, mas também as artimanhas e a incompetência técnica dos legisladores. Todavia, a visão ideológica do Governo que prega a redução da estrutura do Estado foi o motivo mais citado nessa alternativa.

E esse argumento foi abordado por 100% dos(as) pesquisadores(as) entrevistados, que destacaram que a extinção da Fepagro foi uma reação político ideológica, conforme afirmou o(a) Pesquisador(a) A: “Jamais imaginei que a Fundação Zoobotânica pudesse ser extinta, que a FEE pudesse ser extinta. Na verdade foi um ataque ao conhecimento de modo geral, pessoalmente senti muito isso”. Para os(as) entrevistados(as), o Governo visava redefinir e reestruturar a máquina pública, torná-la mais eficiente, porém desmantelou estruturas bastante organizadas, com patrimônio genético e conhecimento consolidado. O Governo não refletiu, tampouco levou em consideração a opinião dos servidores. Ainda que o Secretário da Agricultura tenha sido, por ação ou omissão, decisivo para a extinção da Fepagro, o Governador foi a força mais contundente nesse processo. De acordo com o(a) Pesquisador(a) B:

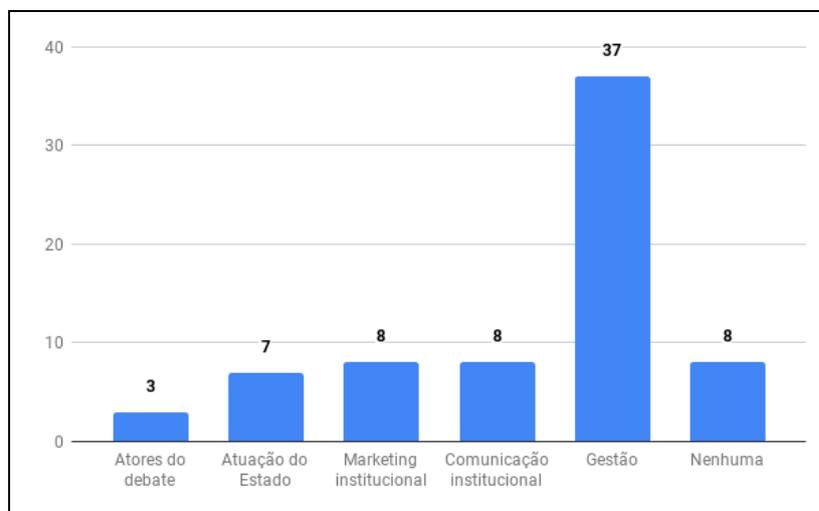
A sua atuação política foi puramente baseada em Marketing para a opinião pública: ‘Estamos enxugando a máquina pública’. Ele não soube, não teve o conhecimento, a visão de estadista, de verificar que um órgão de pesquisa, é um órgão de Estado, é um órgão voltado para o desenvolvimento. Ele apenas estava pensando em um Marketing dizendo que estava enxugando a máquina pública. E o que ele fez representou realmente um grande prejuízo à agropecuária do RS.

Embora os servidores e funcionários das fundações tenham feito o possível para exercer uma pressão bastante grande, o Governo já possuía os votos necessários para aprovação do pacote – mesmo que sejam eleitos para defender a sociedade, a maior parte dos deputados defende interesses de determinados grupos. E isso ficou claro com o resultado da votação. Deputados como Gabriel Souza e Zilá Breitenbach, que integraram a Frente

Parlamentar em Defesa da Pesquisa Agropecuária Gaúcha criada em 2015, como forma de valorizar esta área, votaram pela extinção da Fepagro.

Na sequência, a próxima questão analisada busca identificar as consequências da extinção da Fepagro para a continuidade da pesquisa realizada pelos(as) pesquisadores(as). Em virtude da variabilidade nas respostas, por se tratar de uma pergunta aberta e que poderiam ser incluídas em mais de uma categoria temática, agrupou-se cada um dos 52 resultados para garantir a interpretação adequada das informações.

Figura 5 – Quais as consequências da extinção da Fepagro?



Fonte: Autora.

De acordo com os(as) pesquisadores(as), os agentes políticos não compreendem que a pesquisa deve ser um programa de Estado e não programa de Governo. Em resposta ao questionário, o(a) Pesquisador(a) 39 mencionou: “A falta de visão por parte dos últimos governos, transforma o Estado do RS em uma monocultura da soja na mão dos latifundiários ligados à Farsul, esquecendo que mais da metade dos agricultores são de pequenas propriedades que o Estado tem obrigação de atender, desenvolvendo tecnologias para eles”. No entendimento dos(as) entrevistados(as), o apoio da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL) ao Governo pesou muito na Assembleia Legislativa, tanto para o destino da Fepagro quanto para o das outras fundações. Todavia, agora parece haver um movimento em sentido contrário, posto que a Farsul e demais entidades ligadas ao setor estão cobrando pesquisas em soja, pois acreditam que o Estado, por meio da Secretaria da Agricultura, deve ampliar o trabalho colocando estrutura à disposição, destacou o(a) Pesquisador(a) D.

Assim, o Estado acaba priorizando determinadas áreas em detrimento de outras, incluindo a própria pesquisa agropecuária que deixou de ser reconhecida e valorizada pela gestão pública. Mesmo com um quadro de pesquisadores(as) altamente qualificado e com visibilidade muito grande dentro da comunidade científica, a Instituição sempre teve dificuldade em mostrar à sociedade as suas contribuições. A Instituição não conseguiu falar uma linguagem mais acessível, mostrando que aquele feijão que se compra no supermercado ou na feira é fruto de anos de desenvolvimento de pesquisa, e esse fato é destacado pelo(a) Pesquisador(a) A:

Alguns possuem visibilidade muito grande dentro da comunidade científica, conseguimos publicar nas melhores revistas do mundo, recebemos convite das melhores revistas para revisar artigos, para dar palestras e tudo mais. Mas o público leigo, ele não tem acesso a essas contribuições que são extremamente relevantes.

A perda da identidade institucional foi uma consequência levantada pelos(as) pesquisadores(as) nas respostas. E esse fato afetou, inclusive, a competitividade em editais de agências de fomento. O(a) Pesquisador(a) 19 acredita que o impacto da desconstrução midiática sobre a relevância da pesquisa foi tão brutal que mesmo aqueles agricultores que consideravam o trabalho realizado pela Fepagro muito bom em 2016, um mês após a extinção tinham outro entendimento: "Tem que fechar mesmo!". Apesar da criação do Balanço Social em 2015, que apresenta em números e informações o resultado de 38 tecnologias geradas pela Fepagro, esse foi o único documento com objetivo de prestação de contas lembrado pelos(as) entrevistados(as). E essa falta de resposta às demandas da sociedade, pode ter sido contribuída pela dificuldade de comunicação interna e pela ausência de definições técnicas e transparência na gestão.

Todavia, as consequências relacionadas a "Gestão" foram citadas como os maiores problemas para continuidade da pesquisa, sendo mencionados em 37 respostas. A principal crítica incide especialmente quanto à perda de autonomia, ou seja, na liberdade do(a) pesquisador(a) em captar recursos financeiros em quaisquer fontes, pública ou privada. "Então, os órgãos de fomento não veem com bons olhos essa migração, então começam a nos cortar bolsa, cortar recursos dizendo que a Secretaria de Estado não é um órgão de pesquisa. É um órgão de administração, de fiscalização, mas não de pesquisa". O(a) Pesquisador(a) C esclarece que a maioria dos pesquisadores(as) possui recursos externos, por isso não depende do Governo. Assim, aquele propósito de economizar recursos não é fundamentado, porque

não há economia. Por exemplo, com a extinção, o convênio de análises com o Ministério da Agricultura foi finalizado e, desde então, esse contrato não foi renovado. O(a) Pesquisador(a) A ressalta que:

Nós não conseguimos, particularmente eu e meu grupo de pesquisadores, ser mais eficientes em resolver esses problemas da iniciativa privada e da sociedade de modo geral por essas questões de custeio, por não ficarmos com o recurso, por não termos uma forma de usar eficientemente esse recurso para desenvolver as atividades de pesquisa.

A burocracia para realização de contratos e participação em editais de convênios, bem como a falta de servidores administrativos e de apoio também foram bastante mencionadas nas respostas. O tempo em que o(a) pesquisador(a) deveria dispender às atividades de pesquisa, acaba sendo direcionado à aquisição de determinado material, ou até mesmo, ao conserto de algum um equipamento – consequência da dispersão do quadro administrativo que foi remanejado para outras funções na Secretaria da Agricultura. Para o(a) Pesquisador(a) 25: “Tudo ficou muito lento. Eu abri processo de compra de um pipetador em nov/17. Recebi o pipetador em dez/18. É bizarro”. Além disso, houve queda significativa no número de análises e de amostras, laboratórios que antes realizavam cerca de 3mil amostras, passaram a fazer 500 amostras por ano diminuindo consideravelmente a receita própria da Instituição.

Um dos laboratórios, que efetua análises de produtos e venda de estirpe para indústrias, possuía uma arrecadação de R\$400 mil reais por ano, mas hoje está entre R\$90 e R\$100 mil. Essa queda drástica pode ser verificada no valor arrecadado no ano de 2017, em razão da diminuição de recursos, inclusive para aquisição de insumos básicos para poder realizar essas amostras. Entretanto, a receita própria do DDPA só foi maior em 2018 devido a venda de gado (bois, novilhos, vacas e touros) do Centro de Pesquisa de Uruguaiana que teve suas atividades encerradas, conforme se analisa no quadro abaixo:

Quadro 1 – Receita Própria Fepagro e DDPA 2015-2018

Ator	Período	Receita Própria
Fepagro	2015	R\$1.601.020,79
	2016	R\$1.709.941,70
Secretaria da Agricultura/DDPA	2017	R\$ 544.540,87
	2018	R\$1.180.049,29*

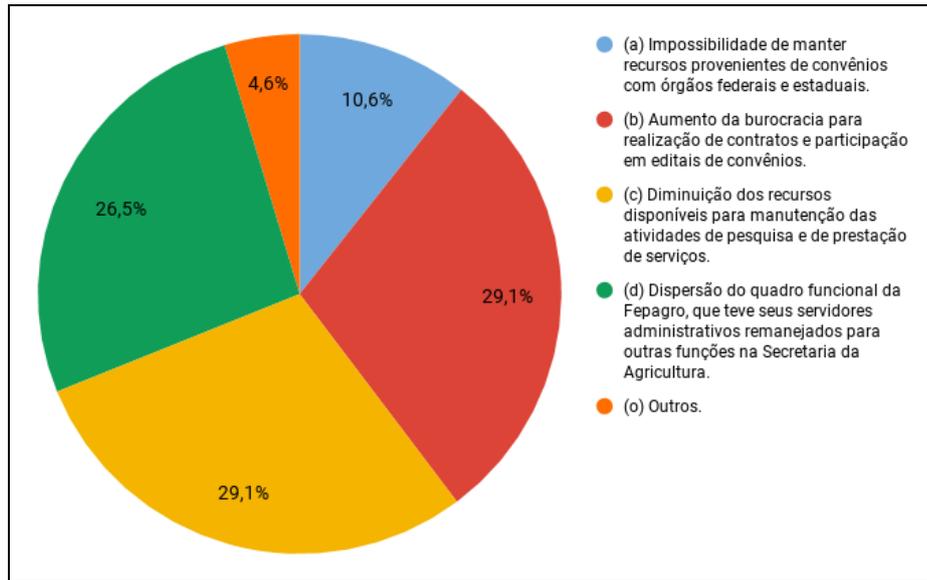
Fonte: Documento Institucional; Portal Transparência, 2019.

É importante destacar que no Estado, por exemplo, existem somente três laboratórios oficiais que tem prerrogativa para fiscalização do comércio de sementes: um do Ministério da Agricultura que faz análise da importação e da fiscalização de todo o setor de laboratórios, certificação e credenciamento; outro do Instituto Riograndense do Arroz (IRGA) mais direcionado à cultura do arroz; e o laboratório da extinta Fepagro que tem uma amplitude maior, abrangendo análise de todas as espécies: “Nós que podemos fazer as análises da fiscalização do comércio. Só a Secretaria da Agricultura tem a prerrogativa de fazer a fiscalização do comércio de sementes e nós somos um laboratório oficial do Estado”. Laboratórios privados não são credenciados, portanto não podem emitir laudos oficiais, só laudos de produção, enfatizou o(a) Pesquisador(a) B.

Contudo, conforme ressaltado nas respostas, os maiores problemas surgirão nos próximos anos, quando os recursos de projetos correntes já conveniados e, em execução, forem finalizados e não se puder renová-los. A longo prazo, se prevê que não será possível a continuidade das pesquisas pela simples impossibilidade de reposição do quadro de servidores. Apesar disso, oito pesquisadores(as) afirmaram que a extinção da Fepagro não afetou sua pesquisa, todavia é preciso considerar que alternativas como parcerias e convênios, com universidades por exemplo, sempre foram utilizadas para dar continuidade às pesquisas e, portanto, o uso corrente desses recursos ajudou a mantê-las.

Ao se examinar o gráfico abaixo, que corresponde a terceira questão, observa-se que a distribuição de opiniões aponta para a preponderância dos mesmos temas levantados na questão anterior. Das respostas, 58,2% destacaram que os principais pontos negativos foram a diminuição dos recursos disponíveis, para manutenção das atividades de pesquisa e de prestação de serviços, aliado ao aumento da burocracia para a realização de contratos e participação em editais de convênios, como se verifica no gráfico:

Figura 6 – Quais os principais pontos negativos com a migração para o DDPA?



Fonte: Autora

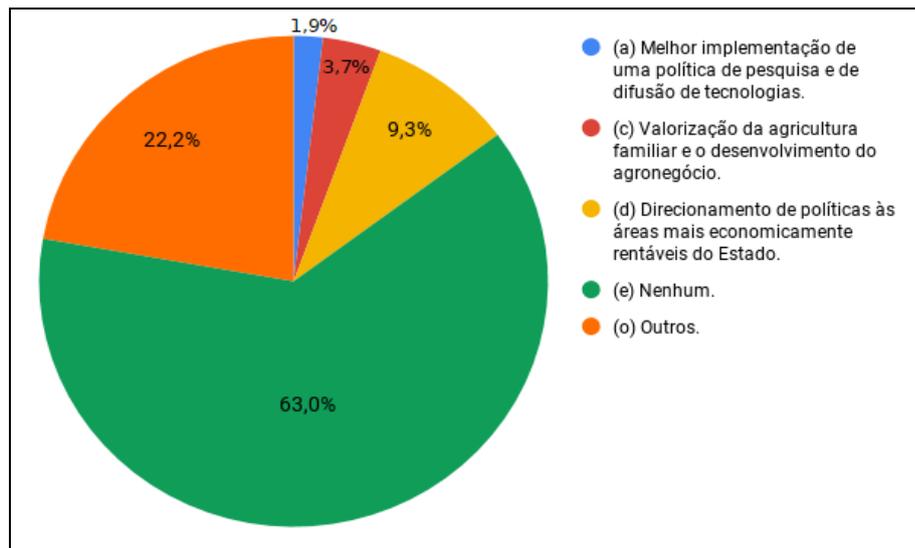
Entretanto, é preciso realçar que 4,6% levantaram outros aspectos em relação a migração para o DDPA. A incapacidade da Secretaria da Agricultura em se adequar e coordenar as demandas de uma instituição de pesquisa, uma vez que elas acabam sendo diluídas dentro da sua estrutura, foi apontado como um ponto negativo. No entanto, identificou-se que a perda da identidade institucional foi um dos argumentos para baixa arrecadação de receita. A publicidade da extinção da Fepagro não foi a mesma da criação do Departamento, segundo apontado pelo(a) Pesquisador(a) D: “Por que se publicou, se falou da extinção, mas não se publicou que o DDPA continuava. Inclusive isso foi motivo de reuniões na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) ano passado”. Ou seja, não houve por parte da Secretaria da Agricultura um trabalho de divulgação da continuidade das atividades, embora tenha sido solicitada publicação de carta em seu site e em jornais grandes de circulação. Assim, clientes dos laboratórios que vão desde agricultores e produtores de sementes, até universidades e indústrias não foram informados de que as atividades continuariam.

Por isso, de certa forma, não surpreende o resultado da quarta questão. Embora tenha sido destacado por 1,9% dos(as) pesquisadores(as) que houve uma melhor implementação de políticas de pesquisa e de difusão de tecnologias com a migração, 9,3% entendem que as ações de pesquisa serão direcionadas às áreas mais rentáveis ao Estado – provocando um afastamento de pesquisas que visam ao desenvolvimento de tecnologias mais sustentáveis, por exemplo, o controle biológico para conter pragas e doenças. No entanto, o resultado mais

impactante é que para 63% dos(as) pesquisadores(as) a migração não trouxe nenhum ponto positivo – apesar de ter motivado um espírito de resistência por parte de alguns funcionários e de reflexão sobre os problemas históricos da Instituição, como observado pelo(a) Pesquisador(a) 41 nas respostas do questionário.

A possibilidade de reorganização da estrutura do DDPA, com o fortalecimento de alguns Centros de Pesquisa em razão da transferência de servidores e equipamentos de laboratórios; e pequenas melhorias administrativas, como a disponibilização de um técnico em eletricidade pela Secretaria, foram pontos positivos expressados pelos(as) pesquisadores(as). Além disso, a integração com os demais setores da Secretaria e um aumento na visibilidade das ações de pesquisa, dada sua abrangência, também foram aspectos suscitados.

Figura 7 – Quais os principais pontos positivos com a migração para o DDPA?



Fonte: Autora

Há de se observar, porém, que diante do grande número de pesquisadores(as) que marcaram a alternativa “Outros” e escreveram “Nenhum”, a autora deste trabalho criou uma nova alternativa para essa resposta durante a fase de análise dos dados. Isso foi necessário para se separar os(as) pesquisadores(as) que declararam que não encontraram nenhum ponto positivo; daqueles pontos positivos marcados como “Outros”.

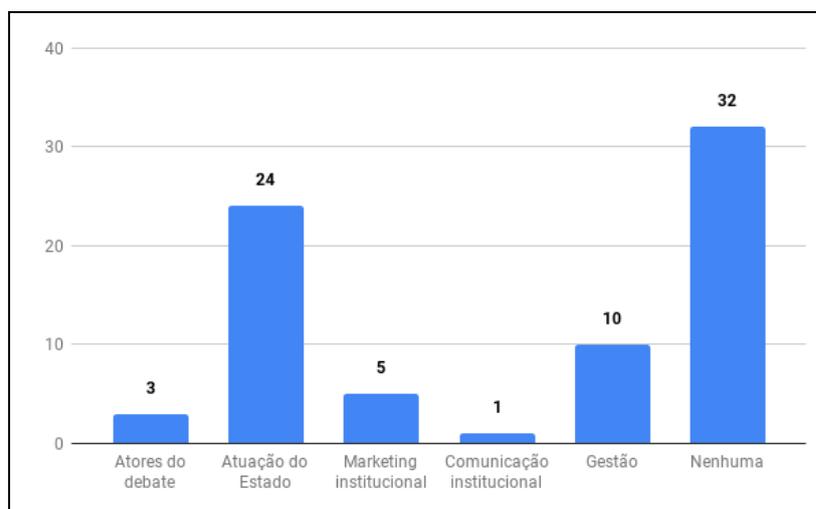
No que diz respeito à última questão, verificou-se que a maior preocupação sobre o futuro da pesquisa agropecuária se refere ao enfraquecimento da pesquisa direcionada ao pequeno produtor, aquela com viés mais sustentável, que fica, cada vez mais, sem o amparo de políticas públicas. Para o(a) Pesquisador(a) 1, com a extinção da Fepagro, a agricultura

ficará com uma lacuna “[...] na pesquisa aplicada para culturas regionais e aquelas características da cultura familiar como feijão, hortaliças, espécies nativas, pequenas frutas, entre outras, que não são atendidas de forma plena pela Embrapa, presentes no RS”.

Demandas que a iniciativa privada não tem capacidade de atender ou que não tem plena consciência de sua existência, pois uma variedade nova pode levar até oito anos para ser desenvolvida. Essa também é a compreensão do(a) Pesquisador(a) D: “Em geral, a grande parte dos laboratórios está em instituições públicas. Então é um trabalho de interesse econômico para o Estado e de interesse social (e isso não se percebe)”. Por isso, há um receio que haja maior concentração aos setores mais rentáveis do agronegócio gaúcho, atendendo aos interesses de grandes empresas e grandes produtores.

O(a) Pesquisador(a) 25 responde a questão com outro questionamento: “Futuro? Com o governo estadual atual seguindo os passos do governo estadual anterior e de mãos dadas com o governo federal que acabou de cortar os investimentos em Ciência? Não existe futuro para nenhuma pesquisa no Brasil. Estão matando a Ciência”. Enquanto o(a) Pesquisador(a) 13 declara que as perdas surgirão e serão sentidas a longo prazo, quando órgãos de extensão rural não tiverem mais informações e tecnologias para repassar aos agricultores “[...] ficando restritos as grandes culturas comerciais, atendidas pelo setor privado. A pesquisa é geradora de oportunidades estratégicas de longo prazo, sem esse conhecimento coloca-se a economia e a segurança alimentar do RS em risco, um crime para as futuras gerações”. Dessa forma, não surpreende o resultado, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

Figura 8 – Qual o futuro da pesquisa agropecuária gaúcha com a extinção da Fepagro?



Fonte: Autora

No ponto de vista do(a) Pesquisador(a) 29, “[...] a tendência é o sucateamento, tornando-se, a priori, apenas serviços laboratoriais, que se afastam em muito da pesquisa e da transferência de tecnologias para o setor agropecuário”. Todavia, na compreensão do(a) Pesquisador(a) 33, é premente a reorganização das atividades de pesquisa no Estado, desde o quadro de pessoal e equipamentos até o fortalecimento dos Centros de Pesquisa, pois o foco deve estar na busca de inovação para gerar sustentabilidade e renda para o meio agrícola – capacidade técnica tem para isso. O comentário do(a) Pesquisador(a) 44 sintetiza os pontos levantados em relação ao tema da “Gestão”:

O fato de existir uma fundação de pesquisa possibilitava, apesar de todas as dificuldades, solidez e manutenção das atividades de pesquisa. Com a extinção isso foi perdido, de forma que o Departamento hoje é uma estrutura desvinculada de qualquer plano de Estado (sem carreira, sem planejamento, sem perspectiva de crescimento), sem identidade e, portanto, suscetível a desaparecer em pouco tempo.

Os relatos estiveram direcionados tanto a dificuldade de adquirir insumos básicos, aos problemas de contratação de novos serviços, quanto a impossibilidade de realizar um novo concurso, posto que a aposentadoria de servidores tem diminuído drasticamente o quadro. E tudo isso tem levado ao fechamento de Centros de Pesquisa, logo um dos maiores problemas acaba sendo a responsabilidade pelos Bancos de Germoplasmas¹².

Para aqueles(as) mais otimistas, a pesquisa agropecuária terá continuidade, mesmo com a extinção da Fepagro. Ela será feita por setores privados, por outros órgãos de pesquisa e pelas universidades. No entendimento do(a) Pesquisador(a) 51: “A pesquisa gaúcha certamente fica garantida por outras instituições e universidades. Não vejo um impacto relevante na pesquisa com a extinção da Fepagro”. No entanto, é preciso enfatizar que nem mesmo as universidades conseguem atender a demanda existente, tendo em vista que muitas de suas pesquisas ficam restritas ao ambiente acadêmico. Por isso, a ação do Estado é primordial. Os(as) entrevistados(as) destacaram que não existe um país desenvolvido sem fomento à pesquisa, pois seus resultados, muitas vezes incertos, demandam um grande tempo até se chegar ao resultado confiável – que pode, até mesmo, não chegar. Por esta razão o(a) Pesquisador(a) B esclarece:

¹² Bancos de Material Genético que preservam diversas variedades de material, como feijão, soja, batata-doce, milho, sorgo, entre outros.

Nós somos fundamentais, nós somos do Estado, da sociedade, jamais podemos estar comparados a uma empresa privada que sua única visão é o lucro imediato. Nós visamos ao bem-estar, ao desenvolvimento, à preservação do patrimônio genético, ou seja, do patrimônio público. Essa é a nossa grande diferença da iniciativa privada, ela jamais vai suprir a ausência de uma instituição estatal de pesquisa, em resumo, da sociedade.

Dessa forma, cabe ao Estado financiar a pesquisa, pois sua finalidade não é gerar lucro. As empresas privadas investirão apenas naquelas áreas com oportunidade de lucro, e a curto prazo. Elas não investirão em algo incerto, em algo que é para o desenvolvimento geral da sociedade, mencionou. Em vista disso, cabe às instituições públicas a salvaguarda de material genético que, no caso da Fepagro, eram os Bancos de Germoplasma. Uma instituição pública não guardará apenas aquele genótipo que tem oportunidade de lucro, serão guardados como patrimônio genético como estratégia para o futuro distante.

5.2 Análise Documental

Para composição da amostra, visou-se a pluralidade dos atores, dos argumentos e também dos documentos tanto em relação a proposta da extinção da Fepagro quanto em relação a extinção propriamente dita, seus trâmites e suas consequências. De forma a compreender a natureza do debate, analisou-se vinte e quatro documentos para verificar a articulação e o interesse dos atores envolvidos.

5.2.1 Análise

O debate sobre a extinção da Fepagro deu-se início após o pronunciamento do pacote de medidas de reestruturação do Estado, pelo então governador José Ivo Sartori em 21 de novembro de 2016. Dessa forma, esta seção inicia pelo exame dos argumentos dos atores do Poder Executivo, em especial o Governador, por que ele é tanto autor do Projeto de Lei quanto do Decreto que extingue a Fundação. Ou seja, é o ator que inicia e encerra a discussão sobre o tema da extinção. Desse modo, inicialmente será apresentado um quadro com informações sobre os atores partícipes do debate, os documentos analisados e uma síntese dos argumentos utilizados para, então, esmiuçá-los.

Quadro 2 – Atores do Poder Executivo do Estado

Atores	Documentos	Argumentos
Governador do Estado	Pronunciamento em 21/11/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Crise financeira do Estado • Priorização de áreas específicas • Redução da Administração Pública • Fundações dependem de aportes do Tesouro
	Publicidade Institucional 2015-2018	<ul style="list-style-type: none"> • Crise financeira do Estado • Priorização de áreas específicas • Ausência de alternativas ao Plano
	Projeto de Lei nº240 24/11/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Modernização de gestão • Controle de despesas de custeio • Reorganização da Administração Pública • Priorização das atividades-fim do Estado
	Lei nº14.978 16/01/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação da extinção da Fepagro • Atribuições e competências repassadas à SEAPI
	Decreto nº 53.403 16/01/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do novo Regimento Interno da SEAPI • Atividades de pesquisa conforme demandas do Estado
Secretário da Agricultura	Coluna Rural Correio do Povo 03/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Otimização de recursos • Priorização da atividade-meio • Impacto financeiro a longo prazo • Parte administrativa será realizada na SEAPI
	Entrevista Zero Hora 02/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidade da pesquisa • Crise financeira do Estado • Priorização da atividade-meio
	Reportagem Jornal do Comércio 19/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidade dos trabalhos • Redução da Administração Pública • Realocação dos servidores administrativos
	Reportagem Agro Notícias Jornal A Hora Dez. 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidade da pesquisa • Redução da Administração Pública • Maioria dos laboratórios será preservada • Impossível aumentar os repasses à pesquisa
Presidente da Fepagro	Notícia Campo e Lavoura Zero Hora 03/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Isenção quanto ao Projeto de Extinção • Desconhecimento da nova organização na SEAPI
	Reportagem Agro Notícias Jornal A Hora Dez. 2016	<ul style="list-style-type: none"> • A pesquisa deve ser prestigiada • Empenho dos pesquisadores

Fonte: Pesquisa bibliográfica.

O anúncio dos novos projetos, encaminhados à Assembleia, foi um evento transmitido pela TV Piratini, pela TVE, pela Rádio Web do Palácio Piratini e pelas redes sociais (Facebook, Twitter e You Tube). Já em seu início, o Governador salientou: “Temos dois grandes desafios pela frente, o desafio financeiro e outro de gestão. Gastamos mais do que arrecadamos, e por isso não conseguimos cumprir, até mesmo, as obrigações mais essenciais”. Não seria mais possível conviver com o desperdício, com a ineficiência e com os privilégios, por isso informou ter decretado, desde o início do seu mandato, medidas de contenção de

gastos em todos os setores do Governo. Não há justiça social sem equilíbrio das contas públicas. No entender de Sartori, seu Plano deverá ser um pacto político permanente, para além dos partidos, das ideologias, dos poderes ou de outros interesses (SARTORI, 2016).

Em seu discurso, destacou que os custos da recuperação do setor público deverão ser partilhados entre todos os setores da sociedade, até mesmo com os Poderes Judiciário e Legislativo. Entretanto, os recursos adicionais, aqueles economizados a partir destas mudanças, serão distribuídos às áreas mais nefrágicas como a segurança e o equilíbrio das contas públicas. E então faz um questionamento: “Quais são e quais não são as funções essenciais do Estado?” Para o Governador, ele deve direcionar suas ações à segurança, à saúde, à educação, à infraestrutura e a áreas sociais (para aqueles que mais necessitam), apesar de não indicar quais áreas se refere (SARTORI, 2016). Desse modo, a redução e a racionalização de estruturas públicas se faz extremamente necessária, visto que a crise é estrutural – consequência de um setor público defasado, ultrapassado e que se retroalimenta, segundo salientou.

Para o Governador, ainda que muitas instituições tenham contribuído social e financeiramente com o Estado ao longo da história, hoje suas estruturas já não atendem mais aos anseios da sociedade, seja por terem se tornado dispendiosas seja por não cumprirem mais com suas funções. Sem perspectivas para investimentos, anunciou seu Plano com aproximadamente quarenta medidas, as quais, segundo ele, deverão reverter a curto, a médio e a longo prazo a calamidade pública do RS. Com ênfase na ausência de alternativas, assegurou: “Se estas medidas não forem aprovadas, não teremos como garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário do nosso Estado” (SARTORI, 2016). Apesar de não concordar com todas as ideias de Margaret Thatcher, o Governador justificou que ela estava certa ao dizer que: “Não existe dinheiro público, existe apenas dinheiro dos pagadores de impostos das famílias”. Ele foi aplaudido neste momento do anúncio.

Dentre as medidas divulgadas estavam a extinção da Fepagro e de mais oito fundações públicas de direito público e privado do Estado, inclusive a própria TVE que realizava a cobertura do pronunciamento. Para esta nova reestruturação da Administração Pública, o Governo avaliou os seguintes aspectos, considerando a competência do Estado: foco nas atividades essenciais; necessidade das estruturas atuais, disponibilidade no mercado e o custo. Assim, o impacto financeiro com a extinção das fundações representará uma economia de, pelo menos, R\$129 milhões ao Estado, pois segundo informado elas dependem de aportes do Tesouro para assegurar sua manutenção.

Figura 9 – Impacto financeiro das fundações

MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA DO ESTADO

IMPACTO FINANCEIRO*

FUNDAÇÕES	RECEITA	DESPESA	REPASSE DO TESOURO
CIENTEC	R\$ 12,8 milhões	R\$ 31,8 milhões	R\$ 19 milhões
FCP -TVE	R\$ 1,1 milhões	R\$ 28,9 milhões	R\$ 27,6 milhões
FDRH	R\$ 11 milhões	R\$ 15,6 milhões	R\$ 4,6 milhões
FEE	R\$ 0,9 milhão	R\$ 30 milhões	R\$ 29,1 milhão
FEPAGRO	R\$ 5,7 milhões	R\$ 20,2 milhões	R\$ 14,5 milhões
FEPPS**	-	-	-
FIGTF	R\$ 1 milhão	R\$ 1,7 milhão	R\$ 0,7 milhão
FZB	R\$ 4,2 milhões	R\$ 24 milhões	R\$ 19,8 milhões
METROPLAN	R\$ 10,5 milhões	R\$ 25 milhões	R\$ 14,5 milhões
TOTAL	R\$ 47,2 milhões	R\$ 177,2 milhões	R\$ 129,8 milhões

* Fonte: Portal Transparência com base nos números de 2015
**Os servidores em atividade na FEPPS já são pagos pela folha da Secretaria da Saúde, portanto não há impacto financeiro

UM NOVO ESTADO. UM NOVO FUTURO.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TODS
PELO RIO GRANDE

Fonte: Plano de Modernização do Estado, 2016.

Segundo os dados apresentados, a Fepagro em 2015 teve uma receita de R\$5,7 milhões e uma despesa de R\$20,2 milhões, necessitando de R\$14,5 milhões de repasse do Tesouro. No entanto, é preciso destacar que os encargos com a folha de pagamento no ano de 2015 foi cerca R\$ 16 milhões¹³. E este valor continuará a ser pago pelo Estado, uma vez que seus servidores não serão exonerados. Neste mesmo ano, o valor arrecadado só em recursos captados via agências de fomento à pesquisa, como CNPq, Capes e Finep, foi de R\$9,5 milhões (FEPAGRO, 2015).

A justificativa utilizada pelo Governo no final do Projeto de Lei nº240/2016 foi praticamente a mesma fundamentação do anúncio: reforma e reorganização no âmbito Administração Pública Direta e Indireta e cumprimento às metas de controle e despesas de custeio. “As circunstâncias atuais exigem que tenhamos uma estrutura administrativa enxuta, transparente, eficaz, inserida em um modelo pautado pela modernização da gestão e pela priorização das atividades-fim do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, p. 2). Ou seja, a razão que o Governo empregou para extingui-la foi para manter uma estrutura restrita a determinadas áreas; para tornar a gestão pública mais eficiente e moderna e para que o Estado possa se dedicar as suas atividades-fim. Contudo, o Governo não especifica que fim seria este, evidenciando o que considera sua percepção de política pública.

¹³ De acordo com informações obtidas com o Setor de Recursos Humanos, a folha de pagamento oscilava em torno de um milhão e trezentos mil mensais.

Publicado no Diário Oficial da Assembleia Legislativa em 24 de novembro de 2016, o Projeto se constitui em apenas duas páginas: na primeira são descritas as providências legais do ato, tais como a execução de convênios e de contratos; a destinação do patrimônio e o remanejamento dos servidores à SEAPI, considerando suas atribuições e competências; na segunda página é apresentada uma breve justificativa com apenas dois parágrafos. Assim sendo, esperava-se que após a proposta de sua extinção, seu gestor se posicionasse institucionalmente desfavorável à medida. Todavia, quando Adoralvo Schio, Presidente da Fepagro, foi questionado sobre o Projeto preferiu se abster e não discutir seu “mérito”. Sua postura pública, durante todo o período, foi de distanciamento. Em relação ao Secretário de Agricultura, Ernani Polo, sua posição foi de defesa das propostas do Governo, mobilizando-se com os seguintes argumentos: gravidade da crise financeira, necessidade de otimização de recursos, defesa de áreas essenciais ao Estado e continuidade da pesquisa agropecuária, como se verifica na entrevista ao Jornal Zero Hora em 2 de dezembro de 2016:

Figura 10– Entrevista com Secretário da Agricultura

entrevista @

ERNANI POLO SECRETÁRIO DA AGRICULTURA

“Ninguém gostaria de estar fazendo isso”

 Para o secretário da Agricultura, Ernani Polo, a extinção da Fepagro é uma medida que a atual realidade do Estado exige. Ele garante que a pesquisa agropecuária será preservada, com a criação de um departamento, a exemplo do que ocorria até 1994.

Por que o governo chegou à conclusão de que é necessário extinguir a Fepagro?

Na verdade, vai se buscar um novo modelo, que é o que vinha sendo praticado até 1994. A pesquisa vai continuar, até porque ela é importante. Por várias décadas, a pesquisa foi feita em um departamento. O que está se propondo agora é uma mudança na atividade-meio. A secretaria vai fazer a parte administrativa, e a pesquisa será preservada.

A retomada desse modelo não é um retrocesso? Não pode prejudicar os convênios?

Vai se buscar fazer convênios com a secretaria. A Embrapa, por exemplo, ao invés de convênios com o CNPJ da pesquisa, faz com a secretaria. Talvez se tenha um pouco mais de mão de obra, mas a gente está buscando uma otimização.

Unidades ou laboratórios podem ser fechados?

Os laboratórios cumprem papel fundamental e serão preservados.

Talvez algumas unidades não tenham mais necessidade. Isso tem que se avaliar. Não tem por que o Estado manter uma estrutura se não tem retorno. Tem algumas unidades em que nem são feitas pesquisas, como Rio Grande.

Paraná e Santa Catarina investem, cada um, R\$ 120 milhões em pesquisa. No Rio Grande do Sul, são cerca de R\$ 20 milhões.

É pouco. Mas e o orçamento da segurança? Não tinha que ser maior? E o da saúde? A gente está tentando racionalizar a estrutura administrativa para, logo na frente, ter uma condição melhor.

A criação da Fepagro foi um erro?

Não diria que foi um erro. Acho que teve uma função. A forma como a gente vivia 20 anos atrás era diferente. Se não tivermos algumas mudanças, a situação vai ficar ainda mais crítica. Ninguém gostaria de estar fazendo isso, mas a realidade exige.

Fonte: Zero Hora, 2016.

Em relação aos questionamentos sobre a preservação dos projetos e dos convênios, a manutenção dos laboratórios e dos Centros de Pesquisa no interior do Estado, o Secretário era

taxativo ao dizer que a criação do departamento atenderá todas as necessidades da pesquisa, nos moldes do que já ocorrera antes de 1994. Contudo, para seus servidores não havia nenhuma garantia sobre tais informações: “Enquanto o Governo coloca para a sociedade que os serviços continuarão sendo realizados, não há garantias de nenhuma vinculação. Há uma comunicação verbal sobre algum departamento de pesquisa dentro da Secretaria, mas o Projeto de Lei não assegura isso”, relata Carlos Alberto de Oliveira¹⁴, pesquisador da área de Desenvolvimento Rural, que atuou como Diretor Técnico de março de 2015 a novembro de 2016, pedindo exoneração do cargo no dia posterior à divulgação do pacote.

Quando perguntado sobre o baixo investimento em pesquisa agropecuária no RS, comparado a outros estados como Paraná e Santa Catarina, o Secretário citou apenas que outras áreas também careciam de mais recursos, exemplo da segurança e da saúde. “Talvez não tenha um impacto grande de volume de dinheiro num primeiro momento, mas a (mudança) é principalmente na atividade-meio, o administrativo passa a ser feito pela própria Secretaria, para ter até uma condição futura de buscar mais recursos”¹⁵. Além disso, o quadro administrativo da Fepagro supriria a carência de servidores administrativos da SEAPI.

Seguro destas garantias, o Governo passou a intensificar acordos e alinhamentos com a base aliada na Assembleia Legislativa, mas também a veicular uma intensa campanha de publicidade ressaltando a ausência de alternativas ao Plano. As entrevistas na rádio e na televisão, as postagens nas redes sociais e as matérias e reportagens em jornais de grande circulação no Estado, permitiram um grande alcance ao seu discurso. A criação de um site chamado “Novo Estado”¹⁶ e do Blog “Não me Trova”¹⁷ foram medidas para sensibilizar a população sobre a importância da aprovação do pacote, sobretudo o público mais jovem. Embora as postagens no Blog visassem esclarecer boatos veiculados na Internet, realizando a checagem dos fatos, as respostas às questões ajudavam a propagar a gestão do Governo. Dessa forma, a ambiência do debate torna-se singular e controlada, visto que a análise das perguntas, ainda que abertas aos visitantes da página, era feita pela interferência do seu administrador, no caso a Secretaria de Comunicação (SECOM).

Devido a extensa campanha do Estado para noticiar à população das medidas para superar a crise financeira, o Ministério Público e o Ministério Público de Contas do RS

¹⁴ Entrevista concedida ao Jornal do Comércio, em 19 de dezembro de 2016.

¹⁵ Entrevista concedida ao Jornal Correio do Povo, Canal Rural, em 3 de dezembro de 2016.

¹⁶ O site “Um Novo Estado, Um Novo Futuro” continua disponível através do link: <https://www.novoestado.rs.gov.br>, conforme verificado em 19 de abr. 2019.

¹⁷ Embora a página tenha sido criada como um meio de comunicação e diálogo entre Governo e sociedade, o site encontra-se atualmente desativado.

recomendaram que o Governo se abstinhasse de quaisquer despesas com publicidade institucional. A orientação referia-se tanto a Administração Direta quanto a Autarquias e Fundações, em qualquer meio de comunicação incluindo o digital (como grandes portais e veículos alternativos). “Conforme as investigações das duas instituições, em 2016, os valores gastos com publicidade foram superiores a R\$ 18 milhões, e a previsão orçamentária para 2017 está acima de R\$ 56,5 milhões, com o argumento de informar a população [...]” sobre as medidas tomadas para sair da crise financeira (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017)¹⁸. Seu descumprimento resultaria em ajuizamento de ações penais e em improbidade administrativa, pois as ações feriram princípios da legitimidade, da eficiência, da economicidade e do interesse público.

Como observado até aqui, o contraponto ao Projeto coube então aos próprios servidores da Fepagro, uma vez que a direção não emitiu parecer em relação a proposta. Desse modo, as críticas ao Projeto de Lei nº 240/2016 foram especialmente pela perda imediata de R\$25,5 milhões em convênios (parte desta verba era destinada a lavouras experimentais que garantiam a produtividade de culturas no Estado), mas também pela saída do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária. Esse fato impossibilitaria a captação de recursos devido ao argumento jurídico de que a Secretaria seria inelegível para concorrer a esses editais, pois sua finalidade é de fiscalização e de vigilância agropecuária. Logo, uma das maiores preocupações foi em relação a perda de autonomia e, por conseguinte, dos recursos obtidos por agências de incentivo à pesquisa. E isso afetaria, inclusive, a continuidade dos programas em desenvolvimento, que não foram assegurados no pacote enviado pelo Governo a Assembleia Legislativa.

Já no que se refere ao argumento econômico, a extinção da Fepagro representaria, na verdade, uma falsa economia ao Estado. Do valor de R\$20 milhões de despesa anual, cerca de 80% são gastos com a folha de pagamento dos servidores. Ou seja, o Estado continuará com essa despesa e, ainda, com os custos operacionais da manutenção das estruturas existentes. Para José Reck Junior, pesquisador do Laboratório de Parasitologia de Eldorado do Sul: “A questão mais preocupante é nem o Governo, nem a Secretaria da Agricultura, nem os deputados saberem como será o funcionamento daqui pra frente”¹⁹. O Projeto não definiu de forma clara de que modo a pesquisa será preservada. Em seu artigo terceiro apenas informa que todos os bens serão revertidos ao patrimônio do Estado, estes podendo ser alienados.

¹⁸ Documento Eletrônico.

¹⁹ Entrevista concedida a Revista Destaque Rural em dezembro de 2016.

Por isso, além da apreensão quanto ao destino dos recursos e dos equipamentos, havia também a preocupação quanto ao futuro do material genético – sem contar a experiência adquirida e os resultados obtidos durante anos de pesquisa. A engenheira agrônoma, responsável pelas pesquisas com citros no Centro de Pesquisa de Taquari, Elisabeth Lisboa²⁰, se mostrou bastante apreensiva com o futuro dos Bancos Ativos de Germoplasma²¹. Segundo informou, ao preservar este material será possível desenvolver novas variedades de um desses alimentos, tornando-os mais resistentes a certas pragas ou doenças. Para ela, a pesquisa agropecuária é uma questão estratégica, pois ajuda a incrementar a produção de alimentos de forma sustentável e, também, faz a economia prosperar.

Figura 11 – Futuro incerto da pesquisa agropecuária



Fonte: Zero Hora, 2016.

No entanto, a relevância e o impacto dos serviços prestados por uma instituição de pesquisa, muitas vezes, não são compreendidos pela população. O resultado de uma pesquisa não é algo imediato, como salientou Caio Fábio Stoffel Efrom, pesquisador da área de Entomologia do Centro de Pesquisa de Taquari: “Um dos grandes desafios é explicar à população e aos políticos que a pesquisa agropecuária é um processo demorado e essencial para aumentar a produtividade nas lavouras, combater pragas, reduzir a aplicação de

²⁰ Entrevista concedida ao Jornal A Hora, Edição Especial AgroNotícias, dezembro de 2016.

²¹ Bancos de Material Genético que preservam diversas variedades de citros, sorgo e mandioca no Centro de Pesquisa na cidade de Taquari, com mais de 130 variedades de citros. A Instituição possui também outros como os de feijão em Maquiné e de soja em Júlio de Castilhos, por exemplo.

agrotóxicos e elevar o rendimento do agronegócio”²². Por esse motivo, o impacto social que sua extinção poderá causar é imprevisível.

Tendo em vista sua responsabilidade social, os(as) servidores(as) da Fepagro buscaram esclarecer a sociedade gaúcha das consequências advindas com a sua extinção, não apenas para a economia do Estado, mas principalmente para a intensificação de alternativas que favoreçam a saúde e o meio ambiente. Para tanto, foi elaborado o “Termo de Compromisso dos servidores para a reestruturação da Fepagro: carta para a sociedade gaúcha”. Este documento foi divulgado e entregue pessoalmente a cada deputado na Assembleia Legislativa, destacando a importância da Fepagro para manutenção da autonomia tecnológica do RS. Com intuito de dar continuidade às suas pesquisas, manifestaram compromisso em reestruturá-la, a partir de quatro importantes pontos:

- 1) redução do número de Centros de Pesquisa:** para otimizar recursos foi proposta a redução de 50% no número de Centros de Pesquisa, com objetivo de fortalecer as unidades remanescentes. Essa reestruturação seria uma ação conjunta entre diversos atores, em especial o Governo do Estado, a SEAPI, a Comissão de Agricultura da Assembleia Legislativa, a Embrapa e demais entidades das cadeias produtivas do Estado (Farsul, Fetag, Fundesa, etc);
- 2) elaboração de planejamento estratégico com participação da sociedade:** para atender ao modelo de gestão proposto pelo Governo, foi proposta a elaboração de um planejamento estratégico com a participação permanente das entidades de classe e de representantes das cadeias produtivas do Estado. Nele conteria a missão, os valores, a definição das metas, mas também os indicadores de desempenho e mecanismos de transparência de gestão;
- 3) aprimoramento de canal permanente de diálogo entre a Fepagro e seu público-alvo:** para aprimorar o fluxo de comunicação entre a Instituição e as cadeias produtivas do setor primário, foi sugerida a criação de um canal de diálogo que favorecesse as entidades ligadas ao setor produtivo;
- 4) ampliação da captação de recursos externos:** para atrair mais recursos salientou-se que sua reestruturação fortaleceria os Centros de Pesquisa, otimizando-se, assim, a aprovação de projetos.

Dessa maneira, buscou-se adequar a Instituição a partir das críticas apontadas pelo Governo, mas acima de tudo em manter uma estrutura capaz de continuar desenvolvendo pesquisa de interesse público, exemplo das formas alternativas de agricultura (agroecologia) e de desenvolvimento de produtos para controle biológico (reduzindo o uso de agrotóxicos). Ou

²² Entrevista concedida ao Jornal A Hora, Edição Especial AgroNotícias, dezembro de 2016.

seja, manter resultados e práticas que trazem benefícios ao bem-estar social, mas também que alertam sobre os problemas ambientais. E os argumentos dos pesquisadores, expostos neste trabalho, destacaram também para essas consequências, como se pode verificar no resumo abaixo. Após, serão analisadas a mobilização social e política dos demais atores desse debate.

Quadro 3 – Pesquisadores(as) da Fepagro

Atores	Documentos	Argumentos
Pesquisadores(as) da Fepagro	Documento interno Carta à sociedade Dez. 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Termo de Compromisso • Reestruturação da Fepagro • Princípio do interesse público
	Documento interno Carta à sociedade Jan. 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Carta ao Secretário • Continuidade da pesquisa • Estruturação do Departamento
	Entrevista Destaque Rural 03/01/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Perda de autonomia • Involução para os produtores rurais • Impacto para a pesquisa agropecuária
	Notícia Campo e Lavoura Zero Hora 03/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Perda de autonomia • Impacto econômico e social • Papel estratégico do agronegócio • Resultado da pesquisa não é imediato
	Notícia Zero Hora 02/01/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Captação de recursos • Manutenção das atividades • Destino dos Centros de Pesquisa
	Reportagem Jornal do Comércio 19/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Captação de recursos • Falsa economia ao Estado • Verba destinada a pesquisa
	Reportagem Agro Notícias Edição Especial Jornal A Hora Dez. 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Perda de autonomia • Destino das coleções • Corpo técnico reduzido • Falsa economia ao Estado • Resultado da pesquisa não é imediato

Fonte: Pesquisa bibliográfica.

Embora a Fepagro não contasse com recursos financeiros para publicidade, a veiculação de reportagens, de entrevistas e de notícias sobre a extinção, com viés de diferentes atores, ampliou a cobertura e a visibilidade do assunto. Essa convergência dos meios de comunicação colaborou para a exposição de dois polos: atores favoráveis e atores contrários à medida. O assunto, até mesmo, dividiu opiniões de entidades ligadas ao meio rural.

Desse modo, a campanha da Fepagro foi conduzida mediante ações de protestos dos servidores na Praça da Matriz, mas também de pronunciamentos na mídia e da criação da página “Em Defesa da Fepagro” no Facebook. As manifestações nessa plataforma garantiram

o compartilhamento rápido das notícias, mas também o envolvimento da população no debate – devido a acessibilidade desse tipo de comunicação. Nela foram divulgadas entrevistas, cartas de apoio, artigos, informações sobre a pesquisa, mas, em especial, vídeos que destacavam a sua relevância à sociedade, apresentados por pesquisadores da Fepagro, por representantes de entidades e instituições de pesquisa do País, por deputados contrários à medida, até mesmo pelo ex-governador do Estado Alceu Collares, visto que a Fundação foi criada em seu governo em 1994.

Figura 12 – Divulgação das atividades da pesquisa



Fonte: Acervo Institucional, 2016.

Diversas entidades ligadas ao setor produtivo, instituições de ensino e pesquisa, como também produtores rurais e profissionais que atuam na área, se mobilizaram em sua defesa. Dentre as justificativas estavam a preocupação com a manutenção das pesquisas e dos laboratórios, com o desenvolvimento de novas tecnologias, com a perda de autonomia para concorrer em editais, mas ainda com a geração de produtos que trazem benefício à sociedade especialmente as ações socioambientais. Dentre as inúmeras notas e cartas de apoio destacam-se as da Academia Brasileira de Ciências (ABC) e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), por serem entidades máximas da representação da ciência no Brasil. Estes documentos foram endereçados ao Governador, manifestando extrema preocupação com as

instituições ameaçadas de extinção, não se limitando à defesa da Fepagro. Ressalta-se principalmente dois argumentos:

- a) Primeiro, a relevância das atividades de pesquisa da Fepagro, presente em diversas regiões fisiográficas, que atendem questões que vão desde a seleção de sementes ao estudo hidrográfico do Estado;
- b) Segundo, a importância de se compreender que em momentos de crise se deve preservar instituições que possam garantir um caminho viável para o futuro, pois o crescimento econômico, este regular e ininterrupto, só é possível com a viabilização do conhecimento científico e tecnológico em benefício da sociedade – sendo este o papel tanto da Fepagro quanto das demais instituições.

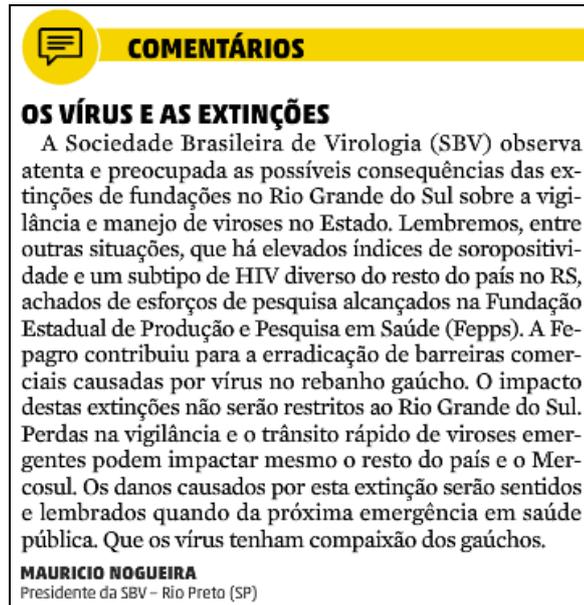
Embora não tenham conseguido espaço na agenda do Governador, dirigentes da Embrapa, do Consep e das demais entidades de pesquisa agropecuária do Brasil entregaram duas cartas no Palácio Piratini com apontamentos sobre os prejuízos com a extinção da Fepagro. “Em época de crise, se investe mais em pesquisa. Existem hoje trinta projetos de cooperação entre as unidades da Embrapa e Fepagro. Sozinha, a Embrapa não terá como absorver tudo”, advertiu Alexandre Varella²³, chefe da Embrapa Pecuária Sul de Bagé. Tendo sua fala ratificada pelo presidente da Instituição, Maurício Lopes²⁴: “A Embrapa enxerga que a extinção da Fepagro vai diminuir muito a capacidade de oferecer tecnologias no Estado. Sozinhos não teremos como dar conta de toda demanda”. Para o presidente do Consep, Florindo Dalberto²⁵, a pesquisa é um ativo imaterial estratégico especialmente para um Estado agrícola como o RS. A figura abaixo mostra a preocupação da Sociedade Brasileira de Virologia (SBV), em relação à vigilância e ao manejo de viroses no Estado:

²³ Entrevista concedida ao Jornal Zero Hora, Campo e Lavoura, em 3 de dezembro de 2016.

²⁴ Entrevista concedida ao Jornal A Hora, Edição Especial AgroNotícias, dezembro 2016.

²⁵ Entrevista concedida ao Jornal Correio do Povo, em 30 de novembro de 2016.

Figura 13 – Comentário sobre a extinção da Fepagro



Fonte: Zero Hora, 2016.

No entanto, dentre o grupo de entidades empresariais que apoiaram o Plano de Modernização do Estado destaca-se a Farsul, pois ela assume um papel de destaque no cenário produtivo agropecuário. No que dizia respeito a Fepagro, seu vice-presidente, Gedeão Pereira²⁶, manifestou: “O fim da Fepagro não é bom, mas é necessário, pois o Estado chegou a um ponto caótico”. Além do discurso essencialmente econômico, utilizava também o argumento da sobreposição de órgãos. Para seu dirigente, a extinção da Fepagro não traria prejuízo ao agronegócio por que o setor é suprido pela Embrapa, por esta possuir uma estrutura melhor. Todavia, o presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no RS (FETAG), Carlos Joel da Silva²⁷, entendia que: “A Fepagro tem que melhorar, e não ser extinta. A pesquisa tem que estar mais ligada à assistência técnica. É uma estrutura fantástica, que precisa de investimento”.

Embora as manifestações dos atores contrários à medida tenham tido bastante participação e engajamento nas redes sociais, devido a quantidade e a pluralidade dos discursos, elas se restringiam a um público mais restrito e com certa influência social. No entanto, ainda que reduzido a um determinado público, a mobilização da Farsul possuía uma ação mais significativa no cenário do debate, tendo em vista sua estrutura ser mais forte politicamente. Ela abriga cento e trinta e oito sindicatos em diferentes municípios, assim seu

²⁶ Entrevista concedida ao Jornal Zero Hora, Campo e Lavoura, em 3 de dezembro de 2016.

²⁷ Entrevista concedida ao Jornal Zero Hora, Campo e Lavoura, em 3 de dezembro de 2016.

apoio irrestrito ao Governo teve uma expressiva abrangência entre as entidades ligadas ao campo. Assim, como forma de resumir os argumentos expostos, apresenta-se o quadro abaixo.

Quadro 4 – Atores de Entidades Públicas, Organizações da Sociedade Civil e Instituições de Pesquisa

Atores	Documentos	Argumentos
Farsul	Notícia Campo e Lavoura Zero Hora 03/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Crise financeira do Estado • Sem prejuízo ao agronegócio • Papel desenvolvido pela Embrapa
	Reportagem Agro Notícias Jornal A Hora Dez. 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Sem prejuízos ao Estado • Crise financeira do Estado • Trabalho realizado pela Embrapa
Entidades públicas, organizações sociedade civil, e instituições de pesquisa	Cartas de Apoio Nov./Dez. 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Cartas de apoio • Manifestações de apoio
	Notícia Campo Aberto Zero Hora 30/11/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização pela Fepagro • Relevância das atividades • Serviços exclusivos da Fundação
	Notícia Campo e Lavoura Zero Hora 03/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Captação de recursos • Manutenção das atividades • Necessidade de investimento • Impacto no desenvolvimento de tecnologias
	Notícia Correio do Povo 30/11/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização pela Fepagro • Pesquisa é um ativo imaterial estratégico
	Notícia Ministério Público 07/02/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse da sociedade • Restrição de gastos com publicidade • Ação penal e improbidade administrativa
	Nota oficial ASSEP Correio do Povo 19/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Captação de recursos • Falsa economia ao Estado • Manutenção das atividades
	Reportagem Agro Notícias Jornal A Hora Dez. 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços exclusivos • Relevância da Fepagro • Necessidade de reestruturação • Impacto no desenvolvimento de tecnologias

Fonte: Pesquisa bibliográfica.

Todavia, o uso de estratégias de comunicação e de mobilização também são artifícios usados por deputados, exemplo da discussão acerca das emendas à matéria e as manobras protelatórias como forma de postergar uma sessão, além de tentar provocar um confronto de ideias. Assim, na madrugada do dia 21 de dezembro de 2016 deu-se início ao debate acerca do Projeto de Lei nº 240/2016. De acordo com a Ata da Sessão, a medida começou a ser discutida na madrugada e, até as 7h10min da manhã, dezoito deputados da oposição se revezavam na Tribuna para defender a manutenção da Fepagro.

Os argumentos foram desde o desrespeito ao patrimônio do Estado, a independência científica e tecnológica da Instituição, a saída do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária fazendo que o Estado perdesse recursos devido a incompatibilidade do regime jurídico da Secretaria, até a um enorme retrocesso econômico e social por se tratar da instituição de pesquisa mais antiga do Estado. Para o deputado Jeferson Fernandes²⁸, que acompanhou as audiências públicas da Frente Parlamentar em Defesa Pesquisa Agropecuária Gaúcha, o trabalho desenvolvido pela Fepagro estava “[...] em sintonia com a Emater e a agricultura familiar e citou que o Estado perderia em torno de 25,5 milhões obtidos em convênios vigentes com órgãos federais e estaduais, visto que era vetado à Secretaria da Agricultura concorrer em editais” (RIO GRANDE DO SUL, p. 17, 2016c).

Enquanto, da base governista, apenas seis deputados foram a Tribuna defender as medidas do Governo. Dentre eles Marcel van Hattem²⁹, do Partido Progressista (PP), Edson Brum, do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Zilá Breitenbach do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que presidiu a Frente Parlamentar em Defesa da Pesquisa Agropecuária Gaúcha. Os argumentos foram a crise financeira e a continuidade das atividades de pesquisa, pois seus servidores serão preservados por se tratarem de estatutários não ocasionando prejuízos ao Estado. Então, após mais de dezoito horas de sessão, o Projeto foi votado às 8h38min da manhã, com 29 votos favoráveis e 23 contrários à medida (RIO GRANDE DO SUL, 2016c). Ainda que a Assembleia Legislativa seja a “casa do povo” e a “casa dos grandes debates”, salienta-se que não foi permitida a entrada de trabalhadores e de servidores para acompanhamento da sessão – apenas um pequeno número de senhas foi distribuído fazendo com que os servidores precisassem se revezar para acompanhá-la.

Quadro 5 – Atores do Poder Legislativo do Estado

Atores	Documentos	Argumentos
Deputados	ASSEP – relatos das audiências públicas em defesa da Pesquisa 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Valorização da Fepagro • Visibilidade à pesquisa agropecuária • Enfrentamento da crise financeira no RS • Frente Parlamentar em Defesa da Pesquisa Agropecuária Gaúcha
	Ata da sessão ordinária Assembleia Legislativa 20/12/2016	<ul style="list-style-type: none"> • Deputados da oposição: <ul style="list-style-type: none"> - impacto financeiro - dependência científica e tecnológica - desrespeito ao patrimônio do Estado • Deputados da situação: <ul style="list-style-type: none"> - continuidade da pesquisa

Fonte: Pesquisa bibliográfica.

²⁸ Deputado do Partido dos Trabalhadores (PT) em manifestação na Tribuna da Assembleia Legislativa do RS, referente ao Projeto de Lei nº240/2016, em 22 de dezembro de 2016.

²⁹ Atualmente filiado ao Partido Novo.

Causou estranhamento que o voto de Zilá Breitenbach não tenha sido em defesa da Instituição. Durante quase dois anos ela presidiu audiências públicas no interior do Estado com o objetivo de debater a pesquisa agropecuária, estreitando relações e compartilhando conhecimento técnico e científico com entidades e produtores rurais, dando maior visibilidade a área. **“O investimento na pesquisa agropecuária é um caminho fértil para o enfrentamento da crise financeira do Rio Grande do Sul”** (ASSEP, 2016, p. 3, grifo do autor). Essa foi a manifestação, praticamente, unânime entre os diversos integrantes de segmentos ligados à agropecuária que participaram da primeira audiência pública realizada em 30 de abril de 2015 na Assembleia Legislativa. Destaca-se que esta foi uma iniciativa dos deputados Gabriel Souza e Zilá Breitenbach, que aprovaram requerimento para debater o fortalecimento e a valorização da área, sobretudo da Fepagro, durante reunião da Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo realizada no início do mês de abril de 2015.

Diante da falta de informações de ordem jurídica, administrativa, financeira e operacional, que não foram respondidas pelo Governo, os(as) pesquisadores(as) da Fepagro elaboraram outra Carta, esta destinada ao Secretário da Agricultura em 29 de dezembro de 2016 solicitando respostas, dentre outras, em relação: a continuidade das atividades de pesquisa, a manutenção dos Centros de Pesquisa, ao orçamento para execução das atividades, ao destino dos laboratórios, ao destino de maquinários, bens móveis e imóveis, a preservação do material genético (sementes, animais, microorganismos) (ANEXO A).

Em 16 de janeiro de 2017 é sancionada e promulgada pelo Governador José Ivo Sartori a Lei nº14.978 que extinguiu a Fepagro, sem alterações em relação ao Projeto de Lei nº 240/2016. Já no dia seguinte é publicado, no Diário Oficial do Estado, o Decreto nº 53.403 que aprova o novo Regimento Interno da SEAPI. Nele apresenta-se o novo organograma da SEAPI, com a criação do DDPA subordinado diretamente ao Secretário de Estado. A partir desse momento foi constituído um grupo de trabalho para efetuar a transição, mas até fevereiro não se tinha clareza sobre a continuidade dos convênios.

6 CONCLUSÃO

Ainda que ciência e tecnologia tenham sido reconhecidas como assuntos de Estado somente na década de setenta, a pesquisa agropecuária no Brasil já era uma atividade influenciada e conduzida por políticas de apoio governamental desde o início do século. No Rio Grande do Sul, por exemplo, as Estações Experimentais criadas na década de 1920 trouxeram inúmeras inovações e conhecimentos para a agricultura gaúcha, financiadas quase que exclusivamente pelo Estado. Todavia, ao mesmo tempo em que ele foi um importante indutor do seu crescimento, favorecendo inclusive a pequena agricultura familiar; também foi, mais tarde, um ávido sucateador da própria estrutura que construiu.

E essa ambivalência é sentida ao longo de quase cem anos de história da pesquisa agropecuária gaúcha. Em seu início, foram criados quatro Departamentos de Pesquisa para atender a diversidade do setor agrícola e das demandas de cada região, que resultaram na incorporação de novas tecnologias para o RS. No entanto, a importância e o reconhecimento dessa área foram se alterando substancialmente ao longo do tempo, o que refletiu na condução das políticas públicas. Por isso, a discussão acerca da reestruturação da Administração Pública, proposta no Governo de José Ivo Sartori, envolve também um debate sobre qual é o papel do Estado – um questionamento feito pelo próprio Governador no anúncio do seu Plano de Modernização.

Por essa razão, pautado pelo discurso da necessidade de contenção de gastos públicos devido a grave crise financeira, seus argumentos orbitaram sobre o próprio Estado do RS, considerado ineficiente, improdutivo e inchado. Em sua concepção, ele deveria atender somente áreas essenciais como segurança, saúde, educação, infraestrutura e “áreas sociais”, as quais não foram sequer detalhadas. Embora a pesquisa científica e tecnológica; o controle e o aproveitamento racional dos recursos naturais; a proteção e a recuperação do meio ambiente sejam áreas de sua competência, constantes na Constituição Estadual, elas foram incluídas em seus argumentos somente como justificativa para transferência de suas atividades ou para iniciativa privada, ou para órgãos da Administração Direta. Esse fato demonstra incompreensão do Governo em relação o que é a Administração Indireta, visto que desconsiderou as características que a particularizam, como a autonomia e o desempenho de atividade atribuída ao âmbito social – inalienáveis à Administração Direta.

Dessa forma, o Estado se exime de suas próprias funções e do seu papel essencial, atendendo a uma política submetida ao controle do mercado ou aos interesses de determinados atores. Salienta-se que a percepção que se tem de um governo não está somente no que ele se propõe a fazer, mas majoritariamente no que ele **não** faz. Ao propor a extinção

de nove fundações de pesquisa com outras medidas de impacto, o tema acabou sendo diluído em virtude do modo genérico com que foi tratado tanto pelo Governo quanto pelos meios de comunicação. As contribuições sociais e financeiras dessas instituições foram apenas mencionadas em seu anúncio, antes de informar que as mesmas já não cumpriam mais com suas funções. Assim, o assunto foi tratado como a “extinção das fundações” pulverizando o debate e dificultando a defesa, em virtude da natureza de suas estruturas e de suas especificidades. Enquanto cada uma destacava o caráter exclusivo de suas atividades e relevância social, o Governo argumentava a necessidade da medida em virtude da crise financeira e estrutural do Estado.

O argumento financeiro foi utilizado, em algum momento, por todos os atores envolvidos no processo. A aproximação discursiva entre os atores favoráveis à medida era baseada por uma posição uníssona em relação à crise e por uma imperiosa necessidade de reestruturar a Administração Pública, como forma de modernizá-la e, assim, potencializar seus recursos. No entanto, o discurso sobre o impacto econômico com a extinção da Fepagro não se sustentava, uma vez que se omitia informações importantes – como a manutenção da folha de pagamento em virtude do regime jurídico estatutário dos seus servidores. Em contraposição, se destacava que a medida representaria uma falsa economia, visto que o Estado seria responsável não somente por mantê-los, mas também por arcar com os custos operacionais da manutenção dos diversos Centros de Pesquisa espalhados pelo interior.

Embora o Governo contasse com uma intensa campanha de publicidade como forma de sensibilizar a população sobre a importância das medidas e a aceitação do pacote, a diversidade dos atores contrários à medida colaborou para a abrangência do assunto. Para eles, a extinção provocaria um enorme retrocesso econômico e social com impacto incalculável ao Estado e ao interesse público. O qual se vincula a capacidade da Fepagro em gerar tecnologias e produtos que trazem benefícios ao bem-estar social, ainda que a longo prazo. Para o Governo, o uso do interesse público foi mencionado apenas como justificativa para manter áreas consideradas prioritárias – se mostrando completamente insensível e não havendo, portanto, debate nesse sentido.

E essa despreocupação com o futuro da pesquisa agropecuária, em um estado eminentemente agrícola, expressa a natureza do seu modelo de governo neoliberal. No entanto, esse silêncio não elimina a sua parcela de responsabilidade, também compartilhada com deputados(as) que votaram a favor da extinção – em especial aqueles que participaram da Frente Parlamentar em Defesa da Pesquisa Agropecuária Gaúcha. Ainda que o confronto de ideias, especialmente em um espaço político como a Assembleia Legislativa, não tenha se

desenvolvido de forma adequada, em consequência do modo evasivo e inflexível dos deputados da situação, isso serviu para identificar o comportamento desses atores. Além disso, alguns interesses se tornaram evidentes quando, em abril de 2017, deputados manifestaram concordância com a doação de área pertencente a extinta Fepagro à Administração Municipal de Vacaria, visando a instalação de uma fábrica de óleo vegetal de soja, biodiesel e derivados.

Contudo, a despeito do posicionamento da Direção da Fepagro, foram seus próprios servidores(as) que se mostraram mais comprometidos em salvar a Fundação. Eles buscaram diálogo com cada ator do processo, participaram de entrevistas e forneceram informações a meios de comunicação que, nem sempre, veiculavam os dois polos desse debate. O quadro funcional da Fepagro se prontificou a responder às críticas dirigidas à Instituição, inclusive apresentando uma proposta de reestruturação para atender aos pontos levantados pelo Governo. Ainda que a representatividade geográfica dos Centros de Pesquisa, estratégicos para as cadeias produtivas do Estado, fosse um dos pontos fortes da Instituição, foi sugerida uma redução de 50% em seu número, visando ao fortalecimento daqueles remanescentes como um meio de otimizar recursos públicos e de dinamizar a máquina pública.

Entretanto, por mais organizado que tenha sido o movimento de defesa, tanto pelo seu quadro técnico quanto por importantes instituições de pesquisa, com manifestações e cartas de apoio, os prejuízos levantados com a extinção foram desconsiderados pelo Governo. Considerando apenas aquela proposta, que não foi aceita, logo se entenderia que a extinção nunca se tratou de economia, mas de eliminação de funções que não interessam a um governo de alinhamento neoliberal. Diante da ausência de informações sobre a preservação da pesquisa agropecuária, os(as) servidores(as) exigiram esclarecimentos ao Governo, pois o Projeto de Lei nº 240/2016 não garantia continuidade. Foram realizados diversos questionamentos de ordem jurídica, administrativa, financeira e operacional e, após cobranças inclusive da mídia, o Governo passou a informar que ela continuaria através de um departamento na Secretaria da Agricultura – nos mesmos moldes do que já ocorrera antes da criação da Fepagro.

E essa migração representou um enorme retrocesso, visto que a Instituição perdeu autonomia administrativa, financeira e orçamentária para desenvolver seus programas e projetos de pesquisa. E isso reduziu a independência de determinadas linhas de pesquisas, pois as tornaram mais suscetíveis a interesses políticos. E uma das maiores aspirações da ciência diz respeito a sua neutralidade, porém ela não é livre de valores. Por consequência, essa relação com o Estado se torna uma relação de desiguais. Ao mesmo tempo em que

depende dele para sua sobrevivência, a ciência também busca sua autonomia – primordial para o desenvolvimento científico e tecnológico. Ao longo de diferentes governos, mesmo com ideologias diametralmente opostas, o Estado, como um ator condicionante, passou a avaliar a pesquisa não considerando as funções que desempenha, mas sim apenas os resultados que ela gera.

Por isso, não surpreendeu a resposta dos(as) pesquisadores(as) quanto ao que teria motivado a extinção da Fepagro. Um dos grandes desafios de uma Instituição que atende a linhas de pesquisa tão específicas é justamente demonstrar sua importância à sociedade, mas, sobretudo, gerar dividendos políticos de forma imediata que lhe garantam uma certa autonomia – para que não fique restrita às grandes culturas comerciais. Por essa razão, dar visibilidade às ações é tão importante, e esse foi o grande erro. A Fepagro não conseguiu mostrar à sociedade gaúcha o resultado de um trabalho de quase cem anos de história, de promover sua imagem institucional no cenário econômico, através de uma linguagem adequada ao público que atendia, explicando, inclusive, ao agricultor que aquela cultivar que recebe levou anos até ser desenvolvida. Ou seja, mesmo com um quadro altamente qualificado e com ampla visibilidade na comunidade científica, a Fepagro não atingiu aquele que é o seu maior público: a sociedade.

Embora suas contribuições aqui no Estado excedam às da Embrapa, a imensa maioria da população desconhece que ambas não são concorrentes, mas sim parceiras. A sobreposição de órgãos foi abordada pela Farsul como um argumento para extinção, apesar da discordância do próprio presidente da Embrapa. Destaca-se que, mais recentemente, a Farsul cobrou publicamente a Secretaria da Agricultura sobre mais conhecimentos em pesquisas para a soja, sendo esta cobrança em relação a sua produtividade. No entanto, a pesquisa de uma variedade nova não é desenvolvida a curto prazo, enquanto isso empresas e grandes produtores rurais recorrem ao controle químico para adubação e pesticidas. Embora a responsabilidade ambiental da Fepagro seja bem evidente para aqueles que conhecem seu trabalho, esse argumento foi pouco explorado durante o processo de extinção. A dependência do uso de agrotóxicos nas lavouras poderia ser enfraquecida com a utilização de mecanismos alternativos, como controle de pragas e doenças através de agentes biológicos. E por essa razão, afirma-se que a extinção da Fepagro constitui um prejuízo incalculável ao futuro da sociedade gaúcha.

Consequentemente, a perda da identidade institucional foi uma das maiores consequências da extinção, que afetou inclusive a competitividade em editais e agências de fomento. Além dos problemas ocasionados pelo aumento da burocracia, pela falta de

servidores administrativos e de apoio, o que provocou a diminuição na receita oriunda das análises dos laboratórios. Por isso, torna-se difícil realizar um prognóstico sobre seu futuro. Existe bastante apreensão quanto a continuidade da pesquisa agropecuária, visto que os maiores problemas surgirão nos próximos anos quando não for possível renovar ou firmar novos convênios e contratos, mas, acima de tudo, efetuar a reposição do quadro de servidores.

Ainda que para um reduzido número de pesquisadores(as) a pesquisa agropecuária terá continuidade, mesmo com a extinção da Fepagro, pois acreditam que ela passará a ser realizada por setores da iniciativa privada e pelas universidades, no entendimento da maioria isso não é garantido. Por esse motivo, a atuação do Estado é fundamental, pois sua finalidade não é gerar lucro, mas sim garantir o bem-estar social. E esse papel é previsto tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na Constituição Estadual de 1989, ao informar que ciência, tecnologia e inovação receberão tratamento prioritário tendo em vista o bem público e o progresso da ciência. Mas, além disso, que a pesquisa tecnológica deverá voltar-se, preponderantemente, à solução dos problemas brasileiros baseando-se no respeito à vida, ao aproveitamento dos recursos naturais, ao meio ambiente e à dignidade humana.

Porém, essa responsabilidade não foi tratada como política de Estado. Logo, um dos grandes desafios é rediscutir seu propósito e buscar resgatar aquele Estado indutor do crescimento econômico e social. A primeira forma seria através do cumprimento das leis já existentes, respeitando aos objetivos previstos na Lei de Política Agrícola, como o apoio institucional ao produtor rural e a prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família. A segunda seria através de uma maior interação e cooperação entre a extensão rural e a pesquisa científica, compatibilizando ações de planejamento e de investimentos de acordo com a responsabilidade de cada instituição.

Dessa forma, espera-se que algum governo no futuro reveja a necessidade de uma instituição de pesquisa agropecuária, independente e autônoma, e que seja retomado o caminho apontado pelo Governo Collares ao criar a Fepagro. É inacreditável que o Estado tenha regredido a uma situação que já não lhe atendia nos anos noventa. Principalmente quando considerado que hoje uma economia próspera só existe baseada em um desenvolvimento sustentável – o qual é mais facilmente induzido através do fomento à pesquisa. Ela é a grande geradora de oportunidades e de estratégias a longo prazo, uma força propulsora para o progresso tecnológico e o avanço da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; CAMARA, Guilherme Dornelas. O novo desenvolvimentismo como farsa e o novo neoliberalismo como fato: as 8 teses do novo neoliberalismo na realidade brasileiro. In: ANUÁRIO EM ESTUDIOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS. v.2. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDERY et al. **Para compreender a ciência: uma perspectiva histórica**. 9. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: EDUC, 2000.
- ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA PESQUISA AGROPECUÁRIA – ASSEP. **A pesquisa agropecuária no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assep, 2001. (Documento não impresso).
- ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA PESQUISA AGROPECUÁRIA – ASSEP. **Relatos das audiências públicas regionais da Frente Parlamentar em Defesa da Pesquisa Agropecuária Gaúcha realizadas em 2015**. Porto Alegre: Assep, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Paz e Terra, 2017.
- BONELLI; Regis; PESSÔA, Elisa de Paula. **O papel do Estado na pesquisa agrícola no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- BRASIL. Ministério da Agricultura. **Portaria nº 193 de 7 de agosto de 1992**. Institui o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), sob a coordenação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Brasília, DF, 1992.
- BRASIL. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. **Conheça as atribuições do Poder Legislativo**. 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/93429-CONHECA-AS-ATRIBUICOES-DO-PODER-LEGISLATIVO.html>>. Acesso em: 18 dez. 2018.
- BRASIL. Poder Legislativo. Senado Federal. **Relatório de avaliação da política de pesquisa agropecuária: resumo executivo**. Da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, em atendimento ao que dispõe a Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013. Presidente Senador Ivo Cassol. Relatora: Senadora Ana Amélia. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7325486&disposition=inline>>. Acesso em: 7 mar. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado, ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.23, n. 66, p. 7-23, 2009.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 17. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013.

CHAGAS, Priscilla B.; ICHIKAWA, Elisa Y. Redes de C&T em Institutos Públicos de Pesquisa Brasileiros: o caso do Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar). **Revista de Administração Pública**, v. 43, n.1, p. 93-121, jan./fev. 2009.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. 3. ed. rev. e atual. Brasília: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

CONSELHO NACIONAL DAS ENTIDADES ESTADUAIS DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – CONSEPA. 2018. **Sobre o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA)**. Disponível em: <<https://consepa.org.br/snpa/>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

DALBERTO, Florindo. **Papel das instituições estaduais de pesquisa agropecuária integrantes do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2006. (Consolidação dos Relatórios Estaduais Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **O déficit democrático da reforma gerencial da Administração Pública brasileira**. [2009?] Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=25e95f3f099c48ac>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Rafael de Brito. O que é política científica e tecnológica? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 316-344, set./dez. 2011.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **Sobre as Unidades de Pesquisa do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/embrapa-no-brasil>>. Acesso em: 9 mar. 2019.

FAÉ, Rogério; GOULART, Sueli; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio. Estratégia nacional de desenvolvimento nos governos Lula e Dilma: transformação neoliberal. **Revista Contemporâneo e Administração**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, jan./mar. 2016.

FEIX, R. D.; LEUSIN JÚNIOR, S.; AGRANONIK; C. **Painel do agronegócio no Rio Grande do Sul — 2017**. Porto Alegre: FEE, 2017.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – FEPAGRO. **Pesquisa Agropecuária Estadual: passado, presente e perspectivas**. Porto Alegre, 2008.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – FEPAGRO. **Programa de Gestão Estratégica: 2011-2014.** Porto Alegre, 2011.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – FEPAGRO. **Balanco Social 2015:** informe anual. Porto Alegre, 2015.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – FEPAGRO. **Regimento Interno:** aprovado em reunião do Conselho de Planejamento no dia 28 de junho de 2016. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.fepagro.rs.gov.br/upload/20160720114851regimento_interno_aprovado_28062016.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2019.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, Estado, neoliberalismo e desigualdade social no Brasil. In: BENINI, Édi A. et. al (Org.). **Gestão pública e sociedade:** fundamentos e políticas públicas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011. v.1

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LEITE JUNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro.** Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2014.

LINCKE, Matheus de Castro. **O debate público sobre a proposta de extinção da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul.** 2018. 181p. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, UFRGS, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **MP e MPC recomendam que Governo do Estado restrinja gastos com publicidade.** 2017. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/civel/43490/>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

MISOCZKY, Maria Ceci; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; DAMBORIARENA, Luiza. A trajetória da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 9, n. 3, jul./set. 2017.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Recife: Bagaço, 2005.

OLIVEIRA, Marcos Barbosa de. Neutralidade da ciência, desencantamento do mundo e controle da natureza. **Scientiae Studia**, São Paulo, v.6, n.1, p. 97-116, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Legislativo. **Lei nº 9.435, de 27 de novembro de 1991.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=16717&Texto=&Origem=1>. Acesso em: 9 mar. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Legislativo. **Lei nº 10.096, de 31 de janeiro de 1994.** Institui a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=13896&Texto=&Origem=1>. Acesso em: 9 mar. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 20 jun. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 240/2016. Extingue a Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore – FIGTF e a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – FEPAGRO dá outras providências. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa**, Porto Alegre, 24 nov. 2016a.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Legislativo. **Medidas modernizam Estado para enfrentar calamidade das finanças públicas**. 2016b. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/medidas-modernizam-estado-para-enfrentar-calamidade-das-financas-publicas>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Executivo. **Ata da centésima sessão ordinária, em 20 de dezembro de 2016**. 2016c. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/taquigrafia/AtasPlen%c3%a1rio/Atas/Atas2016/dezembro2016/tabid/6378/language/pt-BR/Default.aspx>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação (SEAPI). Decreto n. 53.403, de 16 de janeiro de 2017. **Diário Oficial [do] Estado**, Porto Alegre, n. 012, de 17 de janeiro de 2017.

SALA, Oscar. A questão da ciência no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12. n. 5, p. 153-160, 1991.

SAGAN, Carl. **O mundo assombrado pelos demônios**: a ciência vista como uma vela no escuro. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009.

SARTORI, José Ivo; CAIROLI, José Paulo. **O novo caminho para o Rio Grande**: plano de governo de José Ivo Sartori e José Paulo Cairolí. Porto Alegre, 2014.

SARTORI, José Ivo. **Anúncio do Plano de Modernização do Estado**. 2016. Disponível em: <<https://www.novoestado.rs.gov.br/arquivos>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

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

SICSÚ, Abraham Benzaquen et al. A pesquisa agropecuária nas organizações estaduais – OEPAS: diagnóstico e ação. **Parc. Estrat.**, Brasília, DF, v. 14, n. 28, p. 7-32, jan./jun. 2009.

SILVA, Ana Celina Figueira da. **Rio Grande do Sul, entre a crise e a grandeza**. 167f. 2003. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de

Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2003.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e o Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. **A inovação na agricultura brasileira**: uma reflexão a partir da análise dos certificados de proteção de cultivares. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

ZINGLER, Karine Daiane; SILVA, Leonardo Xavier da; SCHULTZ, Glauco. Política de pesquisa agropecuária: processos de mudança institucional no caso brasileiro. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 55., Santa Maria, 2017. **Anais...** Santa Maria, UFSM, 2017.

ANEXO A

A.C.: SECRETARIA POLO

O FUTURO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA AMEAÇADO

No último dia 22 de novembro, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul enviou à Assembleia Legislativa, para votação em regime de urgência, o Projeto de Lei 240/2016, que propôs a extinção da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro), junto com a extinção do quadro de todos os seus servidores, o que demonstra o interesse em descontinuar as ações de pesquisa.

A proposta de extinção foi aprovada no dia 21 de dezembro na Assembleia Legislativa do RS, após mais de 18 horas de sessão plenária. A Fepagro não foi extinta, para extinção há necessidade de sanção do Governador do Estado do RS.

A pesquisa agropecuária oficial do Rio Grande do Sul iniciou em 1919, sem a extinção da Fepagro, em breve a pesquisa agropecuária oficial no estado chegará ao seu centenário. Com a extinção da Fepagro o Rio Grande do Sul será o único estado com vocação agrícola que não contará com uma instituição estadual de pesquisa agropecuária.

Há diversos questionamentos de ordem jurídica, administrativa, financeira e operacional que necessitam ser respondidos para garantir a continuidade da pesquisa agropecuária. Destacamos alguns, sobre os quais o Governo do Estado ainda não apresentou respostas:

- Como a pesquisa será estruturada e organizada pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação?
- Os Centros de Pesquisa da Fepagro continuarão funcionando? Quais critérios para manutenção ou fechamento de Centros de Pesquisa? Caso haja fechamento de centros, para onde serão deslocados os servidores?
- Os servidores serão obrigados a mudar de município para continuar trabalhando?
- Os pesquisadores continuarão trabalhando com pesquisa agropecuária ou ficarão em desvio de função? Como?
- Haverá orçamento próprio para execução das atividades de pesquisa agropecuária na Secretaria da Agricultura?
- Como a Secretaria da Agricultura planeja obter recursos para pesquisa? Atualmente como Instituição de Ciência e Tecnologia a Fepagro consegue captar milhões de reais em editais externos, e esta tem sido a única forma de viabilizar os trabalhos de pesquisa.
- Os laboratórios que prestam serviços à sociedade, localizados na unidade sede em Porto Alegre e Eldorado do Sul, serão desativados?
- A extinção da Fepagro resultará na perda dos credenciamentos dos laboratórios no Ministério da Agricultura. Como será solucionado este problema? A administração direta, de acordo com a legislação vigente, pode prestar serviços de análises de laboratórios? Como fica o status sanitário do RS para comercialização de carnes no mercado interno e externo?
- Os veículos, máquinas e equipamentos adquiridos com convênios e agências de fomento serão mantidos para trabalhos de pesquisa, já que foram adquiridos especificamente para este fim?
- O patrimônio genético (sementes, animais, microrganismos) de responsabilidade da Fepagro será preservado? De que forma?
- A Fepagro conta com dezenas de estagiários e bolsistas, que são fundamentais para desenvolvimento das atividades. As cotas das bolsas foram conquistadas pelos pesquisadores da Fepagro, por que esta é uma Instituição de Ciência e Tecnologia. Como a Secretaria da Agricultura pretende manter estes programas?
- O curso de Pós-graduação em Saúde Animal sob a responsabilidade da Fepagro conta com 34 alunos, e os professores são os pesquisadores da Fepagro. Como será mantido o curso? Os alunos perderão sua formação?
- Por que após o envio do PL 240/2016, que propôs a extinção da Fepagro, houve a nomeação de dois cargos de confiança (CCs) para a Fepagro? As nomeações ocorreram em dezembro de 2016!

Os servidores da Fepagro, preocupados com a continuidade dos trabalhos de pesquisa, prestação de serviços e capacitação de recursos humanos, aguardam estas respostas!

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Questionário sobre a extinção da Fepagro

Este questionário faz parte de uma pesquisa que busca identificar a percepção dos(as) pesquisadores(as) sobre as consequências da extinção da Fepagro para a continuidade da pesquisa agropecuária no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Ela faz parte do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Sua participação envolve o preenchimento deste questionário. Saliento que sua participação é voluntária e anônima, pois este questionário não permite qualquer informação que possa identificá-lo.

*Obrigatório

1) Em sua opinião, o que teria motivado a extinção da Fepagro? (Você pode assinalar mais de uma alternativa). *

- (a) A crise financeira por que passa o Estado do Rio Grande do Sul (RS).
- (b) A ineficiência na prestação de serviços realizados pela Instituição.
- (c) Baixo impacto social das atividades desenvolvidas pela Instituição.
- (d) Baixo impacto econômico das atividades desenvolvidas pela Instituição.
- (e) Incapacidade em gerar maiores dividendos políticos ao Governo do Estado.
- (f) As especificidades da pesquisa agropecuária, visto que seus resultados não geram retorno político e eleitoral de forma imediata à sociedade.
- (g) A falta de visibilidade da pesquisa agropecuária para agricultores, produtores e sociedade em geral.
- Outro: _____

2) Quais as consequências da extinção da Fepagro para a continuidade da pesquisa que você desenvolve? *

Sua resposta _____

3) Quais seriam os principais pontos negativos que a migração para o Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária (DDPA) trouxe para sua pesquisa? (Pode assinalar mais de uma alternativa). *

- (a) Impossibilidade de manter recursos provenientes de convênios com órgãos federais e estaduais.
- (b) Aumento da burocracia para realização de contratos e participação em editais de convênios.
- (c) Diminuição dos recursos disponíveis para manutenção das atividades de pesquisa e de prestação de serviços.
- (d) Dispersão do quadro funcional da Fepagro, que teve seus servidores administrativos remanejados para outras funções na Secretaria da Agricultura.
- Outro: _____

4) Quais seriam os principais pontos positivos que a migração para o Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária (DDPA) trouxe para sua pesquisa? (Pode assinalar mais de uma alternativa). *

- (a) Melhor implementação de uma política de pesquisa e de difusão de tecnologias.
- (b) Valorização de pequenas culturas (batata, citrus, feijão, etc.).
- (c) Valorização da agricultura familiar e o desenvolvimento do agronegócio.
- (d) Direcionamento de políticas às áreas mais economicamente rentáveis do Estado.
- Outro: _____

5) Qual o futuro da pesquisa agropecuária gaúcha com a extinção da Fepagro? *

Sua resposta _____

APÊNDICE B – ENTREVISTA



Especialização em
Gestão Pública



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM PESQUISADORES(AS) DA EXTINTA FEPAGRO

A entrevista semi-estruturada desenvolveu-se a partir de quatro perguntas iniciais, que foram sendo complementadas com outras questões relativas ao assunto. Inicialmente agradeceu-se a participação e a disponibilidade do(a) entrevistado(a), após foi destacado seu objetivo. Informou-se que ela faz parte do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), do Curso de Especialização em Gestão Pública da UFRGS e que busca identificar a percepção dos(as) pesquisadores(as) sobre as consequências da extinção da Fepagro para a continuidade da pesquisa agropecuária no Estado do Rio Grande do Sul (RS).

- 1) Como você avalia o processo de extinção da Fepagro sob análise dos atores envolvidos: Governador do Estado; Secretário da Agricultura; Diretor da Fepagro; Deputados; Pesquisadores(as); Instituições de Pesquisa e sociedade de forma geral?
- 2) Em seu entendimento, houve diminuição no número de amostras/exames/diagnósticos nos laboratórios com a extinção da Fepagro? Por quê? Quais os motivos?
- 3) Em sua opinião, há interesse da iniciativa privada na pesquisa que desenvolve? Por quê?
- 4) Em sua opinião, qual a responsabilidade do Estado no desenvolvimento da pesquisa agropecuária?