

UFRRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

TESE

A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DA ADIDÂNCIA AGRÍCOLA NO BRASIL

Ricardo Dias da Silva

2018



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DA ADIDÂNCIA AGRÍCOLA NO BRASIL

RICARDO DIAS DA SILVA

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas, Estado e Atores Sociais

Orientador: Prof. Dr. Jorge Osvaldo Romano

Rio de Janeiro, RJ
Fevereiro de 2018

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586c Silva, Ricardo Dias da, 1986-
 A construção política da adidânciia agrícola no Brasil
 / Ricardo Dias da Silva. - 2018.
 218 f.

Orientador: Jorge Osvaldo Romano.
Coorientador: Sergio Pereira Leite.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Ciências
Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,
2018.

1. Agronegócio. 2. Política Externa. I. Romano,
Jorge Osvaldo , 1950-, orient. II. Leite, Sergio
Pereira, 1965-, coorient. III Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade. IV. Título.

RICARDO DIAS DA SILVA**A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DA ADIDÂNCIA AGRÍCOLA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Tese aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Jorge Osvaldo Romano (Orientador)
CPDA/UFRRJ

Prof. Dr. Sergio Pereira Leite (Co-Orientador)
CPDA/UFRRJ

Profa. Dra. Ana Elisa Saggioro Garcia
ICHs/UFRRJ

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
IESP/UERJ

Profa. Dra. Geisa Cunha Franco
FCS/UFG

Prof. Dra. Roberta Rodrigues Marques da Silva
DCP/UFF

“O que descobrimos ao fazer pesquisa é exatamente o quanto o mundo é complexo. Quando respondemos algumas perguntas, formulamos outras. E não importa o quanto pensamos que nosso projeto é bem elaborado no início, sempre há mudanças e reviravoltas inesperadas ao longo do caminho que nos levam a repensar nossas posições e a questionar nossos métodos, mostrando que não somos tão espertos como pensávamos” (STRAUSS; CORBIN, 2008).

AGRADECIMENTOS

O processo que conduziu à elaboração desta tese foi permeado pelo apoio e colaboração de inúmeras pessoas, entre as quais agradeço especialmente aos que seguem.

Ao professor Jorge Romano, pela orientação assertiva, o diálogo sincero e a amizade;

Aos professores do CPDA e do IESP/UERJ, pelos ensinamentos e contribuições;

A todos os colegas e professores, pelo que pude aprender com eles;

Ao CNPq e à CAPES, pela concessão de bolsa no país e na modalidade doutorado sanduíche no exterior, respectivamente.

A todos que colaboraram concedendo seu tempo para entrevistas, conversas e busca de documentos em Brasília, Bruxelas, Genebra, Rio de Janeiro e São Paulo.

RESUMO

SILVA, Ricardo Dias da. **A construção política da adidânci a agrícola no Brasil.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

A tese analisa a evolução do debate político e a institucionalização do posto de adido agrícola junto a embaixadas e missões diplomáticas do Brasil no exterior. Partindo de uma abordagem problematizadora do *policy-making* e focada nos atores em sua órbita, examinamos a articulação público-privada entre os principais segmentos do agronegócio e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em prol dessa medida e as respectivas negociações inter-burocráticas capitaneadas pelo MAPA junto a outras agências governamentais, especialmente o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Na esteira de um rastreamento de processos teoricamente orientado, combinamos o recurso a fontes documentais com entrevistas em profundidade para dar conta dos condicionantes que alentaram ou obstaram o avanço dessa política pública ao longo de várias décadas até a publicação do Decreto 6.464/2008, bem como as conexões e controvérsias que marcam sua implementação e posteriores ajustes. Nesse sentido, exploramos os rendimentos analíticos do processo político que envolve e determina todo o ciclo da política pública e faz com que essas adidâncias agrícolas permaneçam como objeto em disputa.

Palavras-chave: agronegócio; adidos agrícolas; humanograma; política externa brasileira

ABSTRACT

SILVA, Ricardo Dias da. **The institutionalization of the agricultural attaché's position in Brazil.** (PhD in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Institute of Humanities and Social Sciences, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The work analyses the policy-making and the institutionalization of the agricultural attaché's position at the Brazilian Foreign Service. With a problem-building and actor-centered approach, we examine the ties and interactions amongst public and private agricultural sectors as well as the inter-bureaucratic negotiations between the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (MAPA) and the Ministry of Foreign Affairs (MRE) regarding this specific policy. In the wake of a theory-guided process tracing, we combine different sources such as official documents and in-depth interviews in order to understand the determining political constraints (pro and against) that paved the way to the publication of Decree 6.464/2008, including the connections and controversies over its implementation and late adjustments. In this sense, we explore the analytical yields of the political process that involves and determine the whole policy cycle of these agricultural attaché's positions which still under contestation.

Key words: agribusiness; agricultural attaché; humanograma; Brazilian foreign policy

LISTA DE QUADROS

Quadro I: Requerimentos de informação sobre adidos culturais apresentados na Câmara dos Deputados em 1992.....	40
Quadro II: Propostas sobre a criação de postos de adido agrícola apresentadas na Câmara dos Deputados (1947-2003).....	47
Quadro III: Etapas do processo seletivo para a primeira turma de adidos agrícolas.....	132

LISTA DE MAPAS

Mapa I: Países com adidâncias da Abin em 2017.....58

LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

AACE – Associação dos Analistas de Comércio Exterior
ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio
ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ABEF – Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos
ABIA – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
ABIC – Associação Brasileira da Indústria de Café
ABIEC – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABIPECS – Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína
ABPA – Associação Brasileira de Proteína Animal
ABRAFRUTAS – Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas e Derivados
ABRAPA – Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
ACE – Analista de Comércio Exterior
ACI – Aliança Internacional de Cooperativas
AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil
AFFA – Auditor Fiscal Federal Agropecuário
AGE – Assessoria de Gestão Estratégica
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ANESP – Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
APEX – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APISP – Associação dos Profissionais de Imprensa do Estado de São Paulo
APROSOJA – Associação dos Produtores de Soja do Brasil
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM&FBOVESPA – Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRF – Brasil Foods
CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAE – Curso de Altos Estudos
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAGESP – Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEB – Coalizão Empresarial Brasileira
CGCI – Coordenação-Geral de Cooperação Internacional
CINGRA – Coordenação de Assuntos Internacionais da Agricultura
CITRUSBR – Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos
CMN – Conselho Monetário Nacional
CNA – Confederação Nacional de Agricultura
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COSAG – Conselho Superior do Agronegócio
COSAVE - Comitê de Sanidade Vegetal dos Países do Cone Sul
CPA – Secretaria Executiva da Comissão de Política Aduaneira
CPDA – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CRB – Confederação Rural Brasileira
CRE – Comissão de Relações e Defesa Nacional
DAC – Departamento de Assuntos Comerciais
DAS – Direção e Assessoramento Superior
DASP – Departamento Administrativo do Setor Público
DEC – Departamento Econômico
DF – Distrito Federal
DIPOA – Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
DCT – Divisão de Cooperação Técnica
DNPA – Departamento Nacional de Produção Animal
DNSF – Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias
DOC – Divisão de Operações de Promoção Comercial
DPB – Divisão de Agricultura e Produtos de Base
DPF – Divisão de Política Financeira
DPG – Divisão de Programas e Promoção Comercial
DPIA – Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio
DPR – Departamento de Promoção Comercial
EMATER – Empresa de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ESAF – Escola de Administração Fazendária
ESALQ – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
ETA – Escritório Técnico de Agricultura
FAAB – Frente Ampla da Agropecuária Brasileira
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNA – Fórum Nacional da Agricultura
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão
FUNCEX – Fundação Nacional de Comércio Exterior
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GIB – Grupo Interministerial de Bens
IBRAC – Instituto Brasileiro da Cachaça
ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
IFA – Associação de Agricultores da Irlanda
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INC - Indicação
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

INTERPOL – Organização Internacional de Polícia Criminal
JIA – Junta Interamericana de Agricultura
LABEX – Laboratório no Exterior
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MF – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCA – Organização das Cooperativas das Américas
OCB – Organização das Cooperativas do Brasil
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIE – Organização Mundial da Saúde Animal
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
PEB – Políticas Externa Brasileira
PENSA – Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial
PF – Polícia Federal
PL – Projeto de Lei
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PR – Partido Republicano
PRIMA – Projeto de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
RIC – Requerimento de Informação
SBCA – Associação Escocesa de Pecuaristas
SDA – Secretaria de Defesa Agropecuária
SEAIN - Secretaria de Assuntos Internacionais
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECOM – Setor de Promoção Comercial
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior
SENALCA – Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas
SENEUROPA – Seção Nacional de Coordenação de Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul-União Europeia
SEPRO – Serviços de Propaganda e Expansão Comercial Brasileira
SERE – Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SINDIFISCO – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
SNA – Sociedade Nacional de Agricultura
SNI – Serviço Nacional de Informações

SPA – Secretaria de Política Agrícola

SPC – Secretaria de Produção e Comercialização

SPS – Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

SRB – Sociedade Rural Brasileira

SRF – Secretaria da Receita Federal

SRI – Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio

STF – Supremo Tribunal Federal

SUBIN – Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional

TCU – Tribunal de Contas da União

UBABEF – União Brasileira de Avicultura

UE – União Europeia

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UNB – Universidade de Brasília

ÚNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar

USDA – Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América

USP – Universidade de São Paulo

Relação de entrevistados

- 1. Adriano Timossi** - engenheiro agrônomo, mestre em Integração Europeia e ex-analista da Comissão Europeia. Foi consultor de temas agrícolas na UNCTAD. Atualmente integra o Programa de Governança Global para o Desenvolvimento do South Centre em Genebra, Suíça. Entrevista realizada em maio de 2016.
- 2. Andrea Bertolini** - adida agrícola do Brasil em Pequim entre 2013 e 2016. Engenheira agrônoma e doutora em química de alimentos. Pesquisadora da Embrapa desde 2001. Entrevista realizada em fevereiro de 2017.
- 3. Bivanilda Tapias** – adida agrícola na Embaixada do Brasil em Buenos Aires entre 2010 e 2014. Engenheira agrônoma e doutora em fitopatologia. Membro da carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, atualmente lotada na SRI/MAPA. Entrevista realizada em outubro de 2016.
- 4. Camila Sande** – Superintendente Interina de Relações Internacionais da CNA. É graduada e mestre em Relações Internacionais. Entrevista realizada em outubro de 2016.
- 5. Célio Porto** – Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA entre 2006 e 2013. Ex-chefe de gabinete do ministro da Agricultura entre 2003 e 2006. Atualmente coordena a Comissão de Política Agrícola da Frente Parlamentar da Agropecuária. Entrevista realizada em outubro de 2016.
- 6. Eliana Martins Ferreira** – engenheira agrônoma, servidora do MAPA durante os anos 1970 e 1980. Foi consultora da ABC/MRE (1990-1996) e Representante-Adjunta da FAO no Brasil (1996-2007). Foi reincorporada ao MAPA em 2008 e passou a integrar a SRI. Entrevista realizada em novembro de 2016.
- 7. Francisco Basílio** – engenheiro agrônomo. Foi especialista em temas agrícolas no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ex-assessor da Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa. Atualmente trabalha no gabinete da SDA/MAPA. Entrevista realizada em abril de 2017.

8. Frederico Moesch – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento. Atuou como gestor na SRI/MAPA e na Coordenação de Adidos Agrícolas. Entrevista realizada em abril de 2017.

9. Géraldine Kutas – coordenadora de assuntos internacionais da ÚNICA. Doutora em economia internacional e ex-pesquisadora do ICONE. Baseada em Bruxelas desde 2011, tem prestado serviços de consultoria e representação para entidades como a CNA e a BRF Foods. Entrevista realizada em maio de 2016.

10. Gilmar Henz – adido agrícola na Embaixada do Brasil em Pretória entre 2010 e 2014. Engenheiro agrônomo e doutor em fitopatologia. Pesquisador da Embrapa desde 1989, foi também consultor da ABC/MRE. Atualmente trabalha na Coordenadoria de Inteligência Estratégica da Embrapa Sede. Entrevista realizada em outubro de 2016.

11. Gutemberg Barone Nojosa – adido agrícola na Embaixada do Brasil em Tóquio entre 2010 e 2014. É Engenheiro agrônomo e doutor em fitopatologia. Membro da carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário. Entrevista realizada em outubro de 2016.

12. Karen Albuquerque – jornalista, foi assessora de comunicação da CNI e ocupou o cargo de representante da CNA em Bruxelas entre 2014 e 2016. Entrevista realizada em julho de 2016.

13. Laucir Rodrigues Gonçalves – Coordenadora-Geral Substituta de Atuação dos Adidos Agrícolas da SRI/MAPA. Engenheira agrônoma e servidora da carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário. Entrevista realizada em outubro de 2016.

14. Luis Carlos Guedes Pinto – ministro da Agricultura entre 2006 e 2007. Engenheiro agrônomo, doutor e pós-doutor em economia agrária. Foi membro do Grupo de Implantação da Embrapa e assessor técnico da presidência da empresa (1973-1982), presidente da Conab (2003-2004) e secretário-executivo do MAPA (2004-2006). Entrevista realizada em dezembro de 2016.

15. Luís Henrique Barbosa da Silva – adido agrícola na Missão Permanente do Brasil junto à OMC desde 2015. Engenheiro agrônomo, bacharel em direito e mestre em Direito Econômico e Europeu. Analista de Comércio Exterior do MDIC cedido ao MAPA desde 2005. Entrevista realizada em maio de 2016.

16. Márcio Carlos Resende – adido agrícola na Missão do Brasil junto à União Europeia desde 2015. Médico veterinário e mestre em tecnologia de alimentos. Membro da carreira de Auditor Fiscal Agropecuário. Entrevista realizada em maio de 2016.

17. Maria Nazareth Farani Azevêdo – embaixadora da carreira de diplomata do MRE. Foi chefe de gabinete do chanceler Celso Amorim entre 2003 e 2005. Atualmente é representante permanente do Brasil junto a ONU em Genebra. Entrevista realizada em novembro de 2016.

18. Orlando Leite Ribeiro – ministro da carreira de diplomata do MRE. Foi chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base no período de 2011 a 2015. Atualmente é diretor do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Entrevista realizada em outubro de 2016.

19. Paula Aguiar Barboza – conselheira da carreira de diplomata do MRE. Foi subchefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base entre 2009 e 2011. Atualmente é chefe da Divisão de Negociações Comerciais com a Europa e a América do Norte. Entrevista realizada em novembro de 2016.

20. Pedro Arraes – presidente da Embrapa entre 2009 e 2012. Engenheiro agrônomo, doutor em melhoramento de plantas e pós-doutor em genética molecular. Coordenador do Labex da Embrapa em Washington entre 2004 e 2007. Assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República de 2013 a 2014. Atualmente é presidente da EMATER/GO. Entrevista realizada em outubro de 2016.

21. Rinaldo Junqueira de Barros - adido agrícola na Embaixada do Brasil em Moscou entre 2010 e 2014. Engenheiro de alimentos dos quadros da CONAB. No MAPA, foi Secretário de Apoio Rural e Cooperativismo, de Política Agrícola, e de

Desenvolvimento Rural. Atualmente é Chefe de Gabinete na SRI/MAPA. Entrevista realizada em novembro de 2016.

22. Roberto Rodrigues – ministro da Agricultura entre 2003 e 2006. Engenheiro agrônomo, foi presidente da SRB, da OCB, coordenador da Frente Ampla da Agropecuária e um dos fundadores da ABAG. Atualmente é coordenador do Centro de Agronegócio da FGV. Entrevista realizada em dezembro de 2016.

23. Rui Samarcos Lora - Coordenador-Geral de Afastamentos do País e Articulação no gabinete da SRI/MAPA. Graduado em Relações Internacionais e especialista em Ciência Política. Entrevista realizada em outubro de 2016.

24. Valdemar Carneiro Leão – embaixador aposentado na carreira de diplomata do MRE. Foi embaixador do Brasil em Pequim entre 2013 e 2015. Entrevista realizada em maio de 2016.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
Apresentação.....	20
Marcos teóricos e analíticos para compreender o “humanograma” de uma política.....	22
Procedimentos metodológicos e operacionalização da pesquisa	25

CAPÍTULO I: POLIMORFISMO DAS CARREIRAS DE ADIDO NO SERVIÇO EXTERIOR BRASILEIRO

1.Adidos e diplomacia: aspectos centrais de uma instituição coadjuvante.....	29
1.1 Diversificação das agendas e a promoção das exportações: emergência dos adidos comerciais.....	31
1.2 Ascensão de Vargas e o declínio dos adidos comerciais.....	34
1.3 Adidos culturais e de imprensa.....	36
1.4 Adidos agrícolas: entre existência <i>de facto</i> , proposições fracassadas e a solução negociada.....	42
1.5 A redemocratização e surgimento de novas gerações de adidos.....	51
1.6 Um século de adidâncias: memória institucional, legado e aprendizado político....	58

CAPÍTULO II: SEMEANDO A INTERNACIONALIZAÇÃO: EVOLUÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA NO FRONT EXTERNO

2. Atuação internacional de cúpula e formatação da uma agenda de modernização: da Primeira República à década de 1970.....	62
2.1 A Coordenação de Assuntos Internacionais de Agricultura (CINGRA) e um novo padrão de atuação no front externo (1971-1990)	66
2.1.2 Sob a égide da liberalização: ascensão e declínio da CINGRA frente ao modelo de atuação internacional descentralizada.....	70
2.2 A organização de interesses e o papel determinante do setor privado agrícola.....	80
2.3 Um novo <i>agenda setting</i> : o Fórum Nacional da Agricultura e as “Dez Bandeiras do Agronegócio”	85
2.4 Como transformar bandeiras em políticas? <i>Policy design</i> e seleção de alternativas.	91
2.5 Continuidade da agenda via reforma da agência.....	98
2.6 A reestruturação do MAPA e a gênese de seu arcabouço internacional contemporâneo.....	103

CAPÍTULO III. O “HUMANOGRAMA” DA CRIAÇÃO DOS ADIDOS AGRÍCOLAS

3.1 Entre a mobilização programática e o aproveitamento do acaso.....	110
3.1.1 Da política desejada à política realizada: o contexto das negociações interburocráticas e a seleção de alternativas.....	113
3.1.2 Sucessão de versões, diferentes etapas de negociação e o fechamento do acordo possível.....	119
3.2 Processo de seleção, nomeação e posse dos adidos agrícolas: entre a meritocracia e a discricionariedade corporativa.....	128
3.2.1 Recrutamento e treinamento: atualização das bandeiras do agronegócio e o início da socialização com o corpo diplomático.....	131
3.3 A missão dentro da Missão: socialização e diferentes tempos de assimilação.....	137
3.4 Adidos em causa: entre ajustes e desajustes à luz de novas injunções.....	144
3.5 Entre a política e a técnica: remodelações da adidância agrícola.....	152
3.6 Novo processo seletivo sob a égide de contestação.....	161
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	172
ANEXOS.....	179

INTRODUÇÃO

Apresentação

Na esteira do crescente protagonismo político dos atores ligados ao agronegócio na determinação das políticas públicas e na própria conformação do Estado brasileiro, há uma dimensão relativamente pouco explorada e que escapa das leituras setoriais sobre o tema: a representação política desses atores em âmbito internacional e sua inter-relação com a política externa do país. Embora a centralidade da agroexportação seja um assunto recorrente no debate político e na produção acadêmica de diversas disciplinas das ciências sociais, os arranjos organizacionais e as instituições políticas que dão sustentação a esse *going global* permanecem pouco conhecidos.

Essa constatação abrange tanto a internacionalização das entidades que exercem a representação de interesses do setor privado agrícola quanto as agências governamentais ligadas a essas *constituencies*. A atuação internacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por exemplo, geralmente é retratada como residual e circunscrita a certos períodos e agendas específicas da política comercial externa. Apesar de reconhecer as oscilações atinentes a esse processo, este trabalho entende a participação do MAPA no *front* internacional como um *continuum* de aprendizado e acúmulo de capital político que resultou num conjunto de mudanças cujo ponto culminante foi a recente criação de postos de adido agrícola.

Nesse sentido, o objetivo geral desta tese é analisar os condicionantes do jogo político-institucional em torno da implantação de adidâncias agrícolas junto a embaixadas e missões diplomáticas do Brasil no exterior. Partindo do diagnóstico de que se trata de uma reivindicação antiga e longamente debatida em várias instâncias públicas e privadas, uma pergunta que acabou se convertendo num eixo norteador dessa análise se resume nos seguintes termos: por que demorou tanto? Em outras palavras: por que os atores ligados ao agronegócio não lograram converter seu tradicional peso político na consecução dessa política pública específica? Esses questionamentos nos levaram a investigar a longa fase de “não política”, isto é, quando o problema estava na agenda mas não encontrou caminho para a aprovação.

Prepostos especializados em assuntos agrícolas acreditados para atuação junto a países estrangeiros são um expediente comum, e o Brasil – na condição de anfitrião – está familiarizado com esses profissionais desde o início do século XX. Fóruns

multilaterais como as Conferências Interamericanas de Agricultura dos anos 1940 e 1950 debateram o assunto e chegaram a adotar resoluções exortando os países do continente a instituírem postos dessa natureza em seus serviços exteriores. Esse período coincide com a nomeação de dois servidores do Ministério da Agricultura¹ para exercerem temporariamente funções de adido agrícola no Reino Unido e nos Estados Unidos. Mas a efetiva institucionalização de adidâncias agrícolas através de um marco legal-normativo só ocorreria em meados dos anos 2000 após longas negociações com o Ministério das Relações Exteriores.

Portanto, a consideração desse período mais recente exigiu uma inversão no eixo norteador da análise. Se até então a questão era compreender os condicionantes da não implementação, o ponto de interrogação é deslocado agora para os condicionantes que pavimentaram o caminho de sua concretização, buscando levar em conta tanto os aspectos contextuais e injunções de cada uma das etapas, como também as possíveis semelhanças e continuidades ao longo do processo. Com base nisso, incorremos na apropriação de um neologismo que nos foi apresentado durante a pesquisa de campo e que, em certa medida, sintetiza a tônica principal desse estudo: o “humanograma”.

Empregado sistematicamente por um ex-ministro da Agricultura², este termo faz referência – a um só tempo – à institucionalidade da pasta e ao corpo de funcionários que lhe anima, remetendo ao *modus operandi* da política que perpassa as instituições políticas onde as relações pessoais, hierarquias e controvérsias estabelecidas entre os ocupantes de posições de poder desempenham papel-chave. Embora os formalismos e procedimentos previstos em regimentos e legislações sejam fundamentais para recuperar a trajetória de qualquer política pública, tais elementos compõem tão somente a estrutura visível de um processo político mais amplo que permite “entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22).

Sendo assim, a pesquisa foi orientada pelos seguintes objetivos específicos:

- 1) Inventariar e caracterizar as adidâncias diplomáticas que compõem o serviço exterior brasileiro;

¹ O Ministério da Agricultura é uma das pastas mais antigas da Esplanada dos Ministérios e tem sua origem na Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas criada em 1860 ainda sob o regime imperial. Passa a existir como ente singular específico a partir de 1930 e, de lá para cá, teve várias nomenclaturas até consolidar-se como Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em 2001. Para efeitos de simplificação, adotaremos o nome contemporâneo para todo o período analisado.

² A autoria da expressão “humanograma” é atribuída ao ex-ministro da Agricultura Marcus Vinícius Pratini de Moraes (1999-2003).

- 2) Recuperar os principais determinantes da progressiva participação do ministério da Agricultura em assuntos internacionais;
- 3) Examinar a influência desses antecedentes na formatação de sucessivas propostas de criação das adidâncias agrícolas e na mobilização dos atores políticos ligados à agricultura;
- 4) Analisar as negociações interministeriais que redundaram na edição do Decreto 6.464/2008 e na implementação das adidâncias;
- 5) Discutir e problematizar experiências e aprendizados dos adidos agrícolas e seus desdobramentos em ajustes e realinhamentos dessa política pública;
- 6) Apontar indicativos para futuras análises que retomem e desenvolvam essa agenda de pesquisa a partir de novos enfoques e abordagens.

Esses diferentes elementos são problematizados à luz de um marco teórico que reúne e combina leituras da Ciência Política, particularmente o subcampo de análise de políticas públicas, com referências das Relações Internacionais, sobretudo na vertente de estudos sobre política externa. De saída, tais escolhas se justificam pelo caráter *sui generis* da política pública em tela que pode ser descrita para fins analíticos como uma intersecção entre relações políticas de duas clivagens: i) Sociedade-Estado, onde predomina um viés mais pluralista (*bottom-up*) de *policy-making*; e ii) Estado-Estado onde os resultados são mais determinados pela ação de grupos (elites) no interior do próprio aparelho estatal.

Esse caráter ambíguo apresenta-se como terreno fértil para observar os limites das leituras monológicas a propósito do *policy-making* geralmente multidimensionado da maioria das políticas públicas. A política de adidos agrícolas sinaliza que a pressão de grupos de interesse junto às agências governamentais (eventualmente até encabeçadas por representantes desses grupos) pode não ser suficiente para realizar a agenda pretendida. De modo análogo, a política que se processa entre cúpulas e atores burocráticos pode ser um fator de alento ou de entrave para o encaminhamento das políticas, às vezes assumindo a dianteira desse *policy-making* e determinando a trajetória da política pública.

Marcos teóricos e analíticos para compreender o “humanograma” de uma política

No quadro de um subcampo ainda incipiente da Ciência Política, o da análise de políticas públicas, buscamos amalgamar diferentes perspectivas e enfoques teóricos para lançar luz sobre a instituição das adidâncias agrícolas no serviço exterior brasileiro a partir de uma abordagem centrada nos atores e agentes públicos e privados que animam o jogo político em torno dessa medida. Na visão de Lowi (1972), cada tipo de política pública enseja diferentes disputas que obedecem à (s) lógica (s) dominante (s) na respectiva arena de decisão. Para ele existem quatro formatos básicos assumidos pelas políticas públicas: i) distributivas, ii) redistributivas, iii) regulatórias iv) constitutivas ou institucionais.

Essa tipologia estabelece que o *policy-making* no qual se delimita o campo de atuação de políticos, burocracias e grupos de interesse é afeito às políticas institucionais, cuja função é, em última instância, “reduzir ou expandir as alternativas” em jogo (LOWI, 1964, p. 690). Se admitimos que esse jogo é como um tabuleiro de xadrez e as peças são as agências governamentais, essa categoria de políticas públicas interfere diretamente nas regras que delimitam a natureza e o alcance dos movimentos de cada peça. E tendo como pressuposto que essas agências são tão díspares em formato e função como as peças de xadrez, uma mudança de regra que permita a incursão de uma delas num movimento ou domínio que tradicionalmente cabe a uma outra é, sem dúvida, uma ruptura que tende a se mostrar conflitiva e confusa.

Mutatis mutandis, essa é a lógica que marca a presença de adidos diplomáticos no serviço exterior brasileiro. Ontologicamente distintos, diplomatas são profissionais de competências generalistas e adidos diplomáticos são, por definição, especializados em determinados temas. Em alguns casos, o caráter sensível ou técnico de determinada área faz como que a existência desses últimos não seja motivo de grande celeuma, a exemplo dos adidos das Forças Armadas e, mais recentemente, dos adidos da Polícia Federal e da Receita Federal. Por outro lado, há determinadas “carreiras” de adidos cuja plausibilidade é contestada por integrantes do corpo diplomático com base em argumentos que destacam i) critérios de diferenciação do corpo diplomático com relação aos demais burocratas do serviço público e/ou ii) o não atendimento do caráter sensível ou técnico que justifique a nomeação de um adido.

Isso se torna ainda mais agudo se está em jogo a eventual indicação de um adido “de fora” do serviço público, como já ocorreu no caso emblemático dos adidos culturais e foi rechaçado à época de criação dos adidos agrícolas. Seja como for, a análise dessa problemática não pode prescindir de um olhar sobre as particularidades

institucionais do Itamaraty, sobre o *modus operandi* que orienta o comportamento dos diplomatas e em como isso repercute no *policy-making* da política externa brasileira. Portanto, entende-se que a política externa é uma política pública como as demais, salvo pela especificidade de ser gestada no ambiente doméstico mas endereçada para fora de nossas fronteiras. Para Hill (2003), essa política é como um veículo que traz a reboque diversos problemas que concernem à natureza dos atores, das ações, expectativas e estratégias políticas diversas.

A crescente pluralização de atores incidentes sobre o *policy-making* da política externa vem solapando a premissa que lhe concede atributos de política de Estado imune às contingências da *politics* e sob a incumbência de uma agência burocrática igualmente insulada. Na realidade, há uma plasticidade dos níveis de institucionalização dos canais de interlocução entre sociedade e agências governamentais e, como consequência, uma tendência de absorção seletiva das demandas que chegam até essas agências (CHEIBUB, 1985). E “assim como o Itamaraty começou a olhar verticalmente dentro da sociedade (e vice-versa), o ministro também foi obrigado a dividir poder horizontalmente com outras unidades do Estado brasileiro” (CASON; POWER, 2009, p. 121), aumentando o grau de politização e de complexidade inerentes ao processo.

Essa abertura bidirecional toma fôlego a partir da convergência de liberalização política e econômica do país durante os anos 80 à medida em que se acentuaram os efeitos distributivos domésticos decorrentes das decisões em matéria de política externa. Um dos distintivos dessa nova etapa é a busca por uma “integração competitiva” aos circuitos da economia política internacional (LIMA, 2000; MILANI, PINHEIRO, 2013). Sob a égide da globalização, esse período marcaria uma inflexão importante em termos da correlação de forças entre atores domésticos e sua capacidade de mobilizar recursos e apoio estatal, com o declínio relativo dos setores industriais vis-à-vis a ascensão progressiva de setores ligados ao agronegócio.

Cada vez mais pautada pelo tema agrícola, a agenda de negociações comerciais internacionais passa então a estimular um maior engajamento dos representantes do setor privado agrícola e do próprio Ministério da Agricultura nessa seara. Conforme a máxima de Putnam (1988) sobre os jogos em dois níveis que caracterizam e determinam os rumos de política externa, pode-se dizer que o agronegócio ganharia mais peso tanto no processo doméstico de sua formulação, quanto na fase internacional de sua implementação. Como resultado, essa participação seguiria uma trajetória de intensificação e diversificação ao longo das últimas décadas e teria dentre os seus

principais desdobramentos a criação dos postos de adido agrícola (2008) e sua posterior ampliação (2015), ensejando tanto traços de continuidade quanto novas injunções.

Procedimentos metodológicos e operacionalização da pesquisa

A tarefa de analisar e problematizar o *continuum* que levou à internacionalização do Ministério da Agricultura e suas *constituencies* e, em particular, a institucionalização dos postos de adido agrícola, engendrou um desenho de pesquisa multifacetado e atento às minúcias e particularidades desse *policy-making* singular. Partindo de uma abordagem mormente qualitativa, realizamos a combinação de uma densa descrição histórica com uma análise longitudinal com foco nas interações entre atores e no modo com as políticas públicas são construídas à base de trocas, oposições e acordos de caráter mais ou menos contingente.

De saída, esse *process tracing* permitiu recuperar a fase da “não política”, isto é, a etapa em que o problema já estava pautado na agenda política mas falhou repetidamente em sair do papel. Já na fase mais recente em que a política foi aprovada e implementada, essa ferramenta auxiliou na compreensão dos variados condicionantes que determinaram os caminhos pelos quais a “não política” se converteu numa política pública. Com base nisso, foi possível responder a uma série de indagações sobre como e quando tal mudança teve lugar, bem como a propósito de seus principais artífices. Sendo assim, utilizou-se a referência do ciclo de políticas públicas para situar – de maneira aproximada – alguns dos estágios cruciais que marcaram o desenvolvimento dessa política (definição de agenda, identificação/seleção de alternativas, implementação, avaliação/revisão).

Outra dimensão incorporada à análise e bastante pertinente à essa combinação de métodos refere-se ao aprendizado (*policy learning*) adquirido pelos atores ao longo do processo (PIERSON, 1993). Nessa senda, buscamos evidenciar como os próprios atores tendem a aprender e reavaliar suas percepções e estratégias à luz dos encaminhamentos que se sucedem e das decisões previamente tomadas. Como se verá, o aprendizado tem papel central desde a emergência da agenda sobre os adidos agrícolas no Brasil a partir do convívio com adidos agrícolas estrangeiros, passando pela experiência acumulada com os outros adidos diplomáticos presentes no serviço exterior brasileiro. Mais recentemente, tem-se o aprendizado advindo da progressiva participação do Ministério da Agricultura em assuntos internacionais como peça-chave

para a implementação da política, bem como as vivências obtidas durante os primeiros anos de vigência da medida que acabaram por impulsionar ajustes e realinhamentos.

Diante disso, optamos pelo emprego de três recursos metodológicos capazes de fornecer dados robustos e confiáveis, sobretudo porque realizamos um cotejamento entre eles a fim de i) obter um maior detalhamento (quando os dados convergem) e/ou ii) revelar versões discrepantes sobre uma mesma questão (quando os dados divergem). São eles: pesquisa e revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas em profundidade. Para dar cabo da parte de pesquisa e revisão bibliográfica, reunimos um acervo heterogêneo de pesquisas sobre análise de políticas públicas e estudos sobre política externa brasileira. O principal eixo de análise recaiu sobre a organização e a interlocução de interesses nas arenas de formulação e implementação de políticas públicas, bem como seus reflexos na própria mobilização política dos atores e nas instituições e agências governamentais que – a um só tempo – determinam e são determinadas pelas políticas públicas.

Com efeito, recorremos a tipologias consagradas sobre as políticas públicas ao mesmo tempo em que enfatizamos o caráter político presente no *policy-making* da política externa (em linha com trabalhos mais recentes dessa área). Uma vez que nos dedicamos a uma política interministerial, buscamos lançar luz sobre as diferenças organizacionais entre MAPA e Itamaraty e como essas disparidades desempenharam papel crucial para a evolução da política de adidos agrícolas. Essa estratégia foi particularmente relevante na medida em que se constatou a quase inexistência de estudos com enfoque na política de adidos agrícolas ou em relação aos adidos diplomáticos de forma geral. De tal sorte que o entendimento da dupla ancoragem institucional desse tipo de política serviu como ponto de partida para os encaminhamentos que daí se seguiram.

Em relação à análise documental, recorremos a um extenso levantamento do arcabouço legal e normativo (leis, projetos legislativos, decretos, portarias, instruções normativas, etc.) que dizem respeito aos adidos agrícolas *per se* e às questões correlatas que englobam desde as outras adidâncias diplomáticas até a evolução organizacional do MAPA no tocante aos assuntos internacionais³. À certa altura, os dispositivos contidos

³ O acesso a esses documentos legais se deu por dois meios principais: i) consulta aos sítios eletrônicos das agências concernidas e ii) pesquisa nas publicações oficiais (Diário Oficial da União, Diário do Congresso Nacional) disponibilizadas no portal da Imprensa Nacional. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Há também algumas versões preliminares de documentos (principalmente do Decreto 6.464/2008) que nos foram cedidas por entrevistados.

em textos legais como o Decreto 6.464/2008 e o Decreto 8.749/2016 serão o eixo central da análise e serão problematizados à luz dos dados obtidos em outras fontes, sobretudo nas entrevistas com os *policy makers* e outros atores diretamente envolvidos no processo. A análise documental se embasa ainda em notícias e artigos de jornal publicados em mídia impressa e atualmente disponíveis em plataforma online de livre acesso⁴.

Por fim, a terceira ferramenta refere-se às entrevistas em profundidade realizadas com os atores-chave entre maio de 2016 e maio de 2017. De início, os componentes da amostra foram identificados com base na análise documental e em função dos cargos que ocupavam nas entidades de representação do setor privado agrícola e, principalmente, nos quadros dos ministérios da Agricultura e das Relações Exteriores. Seguiu-se uma linha inversa em relação à cronologia da política pública: primeiramente contactamos os atores envolvidos atualmente no processo (no exterior e em Brasília) para, em seguida, buscar os relatos e memórias daqueles que já haviam participado em fases anteriores mas, via de regra, já tinham deixado as respectivas funções no governo.

Esse procedimento permitiu adentrar gradativamente nesse circuito restrito dos *policy makers* e atores burocráticos de alto escalão. Durante o período de estágio doutoral no Centro Internacional de Cooperação em Pesquisa Agronômica pelo Desenvolvimento (CIRAD) em Montpellier, viabilizou-se as primeiras entrevistas junto à face mais visível da política: os adidos agrícolas em exercício na Europa (Genebra e Bruxelas) e também atores ligados ao setor privado agrícola residentes nessas cidades. De volta ao Brasil, foi a vez das entrevistas em Brasília (correspondentes à grande maioria dos relatos coletados) seguidas por aquelas realizadas em São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas e Goiânia. No total, foram 24 entrevistas em profundidade realizadas presencialmente e com registro em áudio previamente autorizado⁵.

Como se verá, fragmentos dessas entrevistas estão presentes ao longo de todos os capítulos da tese, assim como partes da revisão bibliográfica e da análise documental. Essa opção remete ao intercruzamento do tripé metodológico adotado e às singularidades temáticas de cada capítulo que, embora parte integrante do todo, encerra

⁴ A principal plataforma consultada foi a “Hemeroteca Digital” mantida pela Fundação Biblioteca Nacional. Esta ferramenta possibilitou a apreciação de mais de um século de publicações de mídia relacionadas aos temas aqui investigados em veículos como Correio da Manhã, Jornal do Brasil e Jornal do Commercio. Disponível em: <<http://www.bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital>>.

⁵ À exceção da entrevista com a embaixadora Maria Nazareth Farani Azevêdo que foi feita por telefone.

um relativo grau de autonomia e poder explicativo em si mesmo. Dessa forma, o capítulo I é dedicado ao surgimento das adidâncias diplomáticas e sua evolução no Brasil. A análise enfatiza os condicionantes que orientaram esse processo e, sobretudo, seus efeitos de longo prazo na organização do serviço exterior brasileiro e na relação com o Itamaraty. Como resultado, revelam-se diferentes clivagens que variam em função das experiências (ou memórias) e determinam se uma adidância é tida como necessária e justificada ou se é dispensável e contraproducente.

No capítulo II, o trabalho se volta para a gradual incorporação de competências internacionais ao rol de atuação do Ministério da Agricultura e ao modo como a pasta se converteria em peça-chave para a implantação das adidâncias agrícolas. A articulação no eixo horizontal (com o Itamaraty) e no eixo vertical (com o setor privado agrícola) seria responsável por um investimento crescente do MAPA frente às negociações comerciais internacionais, levando a sucessivas restruturações organizacionais e regimentais. Nesse sentido, o papel dos atores e do “humanograma” é reiteradamente destacado na medida em que informam decisivamente esses encaminhamentos. A análise demonstra como a mobilização política do setor privado agrícola durante a realização do Fórum Nacional da Agricultura impulsiona uma série de demandas do agronegócio, dentre elas a criação dos postos de adido agrícola.

Por fim, o capítulo III contempla o período mais recente em que essa agenda sai do papel à guisa de um entendimento pactuado entre as partes envolvidas, amalgamando incentivos e restrições que vinham dos estágios precedentes com novas injunções que possibilitaram a elaboração do Decreto 6.464/2008 e a implementação dessa política. As negociações interministeriais que precedem e sucedem essa normativa são examinadas e fornecem indicativos importantes acerca do arranjo institucional e dos instrumentos que sustentam a atuação dos adidos agrícolas. Por outro lado, a análise explora componentes discricionários e o peso de regras não escritas na coabitAÇÃO entre diplomatas e prepostos do MAPA. Esse mesmo esforço de problematizar a política que perfaz a política pública é posto em marcha na apreciação da fase de avaliação e ajustes nas regras e procedimentos da política de adidos agrícolas à luz de novas e antigas controvérsias.

CAPÍTULO I. POLIMORFISMO DAS CARREIRAS DE ADIDO NO SERVIÇO EXTERIOR BRASILEIRO

1. Adidos e diplomacia: aspectos centrais de uma instituição coadjuvante

A função de adido junto a representações diplomáticas em países estrangeiros existe há séculos e tem sua origem relacionada à própria razão que levou ao estabelecimento de relações diplomáticas entre Estados soberanos: a guerra e a paz. Os primeiros registros documentados sobre a atuação de adidos militares datam do período da Guerra dos Trintas Anos (1618-1648) (ALMEIDA, 2010). Geralmente tidos como consignatários ou linha auxiliar de uma legação diplomática, os adidos ocupam lugar ontologicamente diferente dos diplomatas: enquanto estes têm como marca de ofício um perfil generalista, os adidos são precipuamente especialistas em determinado assunto.

No jargão da diplomacia, “designa-se por adido o funcionário especializado em área específica e técnica, agregado a uma representação ou missão diplomática” (ALMEIDA, 2010, p. 2). Desta maneira, é praxe que o adido seja oriundo de uma outra instituição que não a chancelaria e que sua incorporação seja informada, no todo ou em parte, por esses critérios de especificidade e tecnicidade. Porém, como se verá por meio do caso brasileiro, a observância desses últimos critérios (embora predominantemente aplicada) não deixou de encontrar exceções ou desvios do propósito original.

No Brasil, o primeiro registro oficial sobre adidos militares data do ano de 1900. O documento intitulado “Corpo diplomático e consular brasileiro” [sic], foi publicado pelo Ministério das Relações Exteriores e continha listagem de todos os servidores do órgão lotados no Rio de Janeiro (então capital do país) e em missão no exterior. Segundo consta, o país dispunha de cinco adidos distribuídos em três países: Reino Unido, Estados Unidos e Japão (MINISTERIO..., 1900; p. 678-683). Àquela altura, essas adidâncias militares já eram segmentadas entre as corporações integrantes das Forças Armadas⁶.

O acesso a esses postos estava mormente condicionado ao prestígio e à alta patente dos oficiais aspirantes ao cargo e não era incomum que os indicados descendessem de famílias influentes. Em 1904, por exemplo, a embaixada do Brasil no

⁶ Ocupavam esses cargos: em Londres, Gabriel de Sousa Pereira Botafogo (adido militar) e João Pereira Leite (adido naval); em Washington, Achilles Pederneiras (adido militar) e Rodler de Aquino (adido naval); e, em Tóquio, Ernesto da Cunha (adido naval) (MINISTERIO..., 1900; p. 678-683).

Japão é acrescida de um segundo adido das Forças Armadas chamado José Moreira Guimarães, capitão do Estado-Maior do Exército. Membro de uma família importante de Sergipe, notabilizou-se por ter sido o enviado brasileiro para acompanhar a guerra russo-japonesa de 1905. De volta ao Brasil, progrediu rapidamente na carreira e, em 1912, foi eleito deputado federal por Sergipe (MONTALVÃO, 2013).

Já previamente à Primeira Guerra Mundial, diplomatas influentes como Domício da Gama (nomeado chanceler ulteriormente), defendiam maior estruturação e expansão do serviço de adidos militares. Mas “a intuição de Gama, sobre a conveniência de adidos navais e militares somente viria a tomar corpo com o Regulamento Nilo Peçanha, em 1918”⁷ (FRANÇA, 2013, p. 618). Tradicionalmente, a designação desses adidos era feita por ato conjunto das Forças Armadas e da Presidência da República, ficando a cargo do Itamaraty a supervisão de suas atividades no exterior.

Esse expediente foi convertido em lei pelo Regulamento Cavalcanti de Lacerda⁸ (1934). Visando atualizar as atividades que haviam se desenvolvido com a expansão das relações internacionais do país, tal conjunto de medidas favoreceu uma maior articulação entre as agências envolvidas e esclareceu pontos relativos à cadeia de comando a que se submetiam os adidos militares⁹. Ficou regulamentado que o chefe da Missão evidaria esforços no sentido de abrigar os escritórios dos adidos nas dependências da respectiva representação diplomática. Ademais, o chefe da Missão assumiu como deveres: “auxiliar os adidos, militar e naval, aconselhando-os a respeito de suas atividades no país e dando imediato conhecimento à Secretaria de Estado de qualquer dificuldade que os mesmos encontrassem ou desagrado em que houvessem incorrido” (CASTRO, 2009).

A primeira legislação editada inteiramente para regulamentar a atividade de adido militar foi o Decreto-lei nº 9.825 de 1946. Ali aparecem discriminadas todas as legações contempladas com adidâncias militares e as especificações pertinentes a cada posto. Pela primeira vez desponta a figura do adido aeronáutico e algumas representações brasileiras passaram a contar com adidos das três Forças Armadas, nomeadamente: Estados Unidos, Argentina, Chile e Peru. Além dessas, a embaixada em Londres

⁷ Decreto nº 12.996, de 24 de abril de 1918 que modificava a organização do Corpo Consular Brasileiro.

⁸ Decreto nº 24.113, de 12 de abril de 1934 que estabelecia regulamentos para o Serviço Diplomático e para o Serviço Consular; e o Decreto nº 24.239, de 15 de maio de 1934, que instituía a Lei Orgânica dos Serviços Diplomáticos e Consular.

⁹ O termo adido militar está empregado em sentido genérico e sem distinção quanto à corporação de origem. Nos pontos em que essa distinção se fizer necessária, a devida especificação se fará constar.

incorporou dois adidos (naval e aeronáutico) e as restantes acolheram um adido do Exército cada uma: França, Uruguai, Paraguai e Bolívia¹⁰.

Uma marca desse Decreto é a ausência quase completa de referências ao MRE. A regra para as nomeações permanece inalterada, porém a orientação e supervisão passam a ser atribuições precípuas do Estado Maior Geral e dos Estados Maiores das respectivas Forças Armadas. A regra se limita a dizer que deveriam ser “satisfeitas as exigências para representantes diplomáticos”. Em contrapartida, foi estabelecida a obrigatoriedade de um curso de formação específico¹¹ e também ficou estipulado que a nomeação limitava-se a um mandato de 2 anos.

Em 1948, a Lei 473 modificou alguns itens do regimento e concedeu ao Presidente da República o poder discricionário de fixar e modificar a lotação dos adidos militares. De lá para cá, o cerne desse regulamento foi mantido e importantes nomes exerceram a função: Costa e Silva (Argentina), Emílio Garrastazu Médici (Estados Unidos) e Ernesto Geisel (Uruguai). A composição atual da rede de adidos militares está amparada em dois dispositivos legais recentes, os Decretos nº 5.294 de 2004 e nº 8.125 de 2013. Já o Livro Branco da Defesa Nacional informa que o Brasil conta com 240 adidos militares, dentre os quais 40 atuam como representantes em organismos internacionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017)

1.1 Diversificação das agendas e a promoção das exportações: emergência dos adidos comerciais

O período em que o Barão do Rio Branco comandou as Relações Exteriores (1902-1912) é mormente destacado como marco simbólico fundamental na vida institucional do Itamaraty. Durante sua gestão, foram equacionados os problemas fronteiriços que vinham sendo objeto de disputa e conflito durante quatro séculos. Esses feitos aliados ao carisma do Barão redundaram num grande prestígio político para o MRE, reconhecido inclusive pelos militares (CHEIBUB, 1985). Com efeito, esse processo contribuiu decisivamente para fortalecer o papel e a autoridade do Itamaraty e, também, para abrir espaço na agenda para outros temas de política externa.

¹⁰ Decreto-lei nº 9.825, de 10 de setembro de 1946, que dispunha sobre a questão de adidos militares, navais e aeronáuticos. Vale mencionar que alguns desses adidos respondiam por circunscrições estendidas a países fronteiriços aos quais estavam lotados.

¹¹ O curso era oferecido tanto na corporação de origem do adido quanto no Estado Maior Geral e tinha uma duração que variava de 15 a 30 dias.

O Barão logrou expandir as redes diplomática e consular, aumentando o número de funcionários e elevando seus vencimentos e gratificações¹². Nesse diapasão, foi editado o Decreto 2.364 de 1910 autorizando “a nomeação de até dois adidos comerciais na Europa e até dois outros na América” (CASTRO, 2009, p. 227). A consolidação do dispositivo se deu na gestão do sucessor do Barão, Lauro Müller, por ocasião do Decreto nº 10.384, de 1913. Nesse mesmo ano é publicado novo inventário de todo o quadro de funcionários do Itamaraty onde são indicados os nomes dos quatro adidos comerciais em exercício¹³.

A necessidade de reforçar as ações de promoção das exportações recebeu especial atenção durante a reforma Nilo Peçanha (1918). Pela primeira vez foi criada uma Seção dos Negócios Econômicos e Comerciais vinculada à Secretaria de Estado e os diplomatas foram encarregados da função de pontas-de-lança do comércio exportador do país. Nilo Peçanha chegou a instituir uma premiação sobre os vencimentos dos diplomatas em razão igual ao aumento percentual das exportações brasileiras para o país em apreço de um ano para outro (CASTRO, 2009). Sobre os adidos comerciais não incidiu qualquer mudança de estatuto, porém um relatório de 1918 registra a vacância do posto em Washington e a substituição dos demais titulares que figuravam no inventário de 1913, à exceção de um dos postos na Europa¹⁴.

Em 1920, o próprio ministro das Relações Exteriores José Manuel de Azevedo Marques chamava atenção para a necessidade de nomear adidos comerciais para divulgar o café brasileiro e ajudar a atrair imigrantes e capitais (CERVO; BUENO, 2002). Nessa direção, um trecho da reforma liderada por Azevedo Marques aumentou de quatro para seis o número de postos de adidos comerciais sem, no entanto, especificar a distribuição geográfica deles. Uma inovação foi a possibilidade prevista no art. 53 do regimento, onde consta que os adidos comerciais com mais de dez anos no cargo poderiam ser promovidos a Cônsul¹⁵.

¹² Cumpre precisar que o MRE esteve estruturado em três diferentes carreiras (Secretaria de Estado, Corpo Diplomático e Corpo Consular) até 1931. A reforma liderada por Afrânio de Melo Franco extinguiu o corpo profissional específico da Secretaria e fundiu os outros dois, dando origem ao quadro único da diplomacia (CERVO; BUENO, 2002).

¹³ Eram eles: Francisco Emilio Eugênio Emery (com mandato junto à Grã-Bretanha, França, Bélgica, Suíça e Itália); Deoclecio de Campos (adido para Alemanha, Áustria-Hungria, Dinamarca, Noruega e Suécia); Manuel da Costa Barradas (acreditado junto aos Estados Unidos e México); Aluizio Azevedo (adido para Argentina e Chile) (MINISTERIO..., 1913; p. 767)

¹⁴ O remanescente era Deoclecio de Campos que não só era o único da primeira turma ainda em exercício como também permaneceu lotado na mesma função até 1927. O outro representante no continente europeu era Francisco Guimarães. Já o representante junto à Argentina e ao Chile era Narciso Peixoto de Magalhães (MINISTERIO..., 1919, p. 899).

¹⁵ Regulamento anexo ao Decreto nº 14.058, de 11 de fevereiro de 1920.

Em linhas gerais, a década de 1920 foi um período em que o país esboçava uma sensação de autoconfiança cuja tradução era uma política de busca de prestígio e onde a “expansão do mercado externo era a principal tarefa da diplomacia” (CERVO; BUENO, 2002, p. 200). No plano doméstico, os esforços em torno da agroexportação do café alavancaram a construção de arranjos institucionais que mobilizavam diferentes agências. Em 1922, foi implementada uma comissão encarregada da análise e elaboração de estudos sobre o comércio exterior do país. Estavam representados os três ministérios concernidos: Relações Exteriores, Fazenda e Agricultura. Não obstante, havia ainda uma participação efetiva nessa agenda de entidades subnacionais, sobretudo do Instituto de Defesa do Café de São Paulo (CERVO; BUENO, 2002).

A expansão do nosso comércio de exportação demandava melhor organização dos serviços afetos aos adidos comerciais que mantínhamos no exterior. O Decreto nº 17.418, de 25 de agosto de 1926, aumentou o número desses funcionários de seis para onze e suas atribuições, deveres e regalias, sede e relações com as nossas Embaixadas e Consulados ficaram sob uma regulamentação minuciosa, aprovada pelo Decreto nº 17.418, de 25 de agosto de 1926 (CASTRO, 2009, p. 298)

Na prática, tal legislação baixada pelo ministro Félix Pacheco foi a primeira norma dedicada especificamente aos adidos comerciais. Ficou instituída uma verdadeira rede de promoção comercial que cobria a quase totalidade das Américas e da Europa¹⁶ e alçou os adidos comerciais a um papel destacado dentro daquela composição. Nesse sentido, foi concedida ampla autonomia aos adidos que passaram a gozar, nos termos do Decreto “das prerrogativas e liberdade de ação dos Cônsules¹⁷”. Pouco tempo depois, já na gestão de Octávio Mangabeira, o número de adidos foi novamente acrescido por dois novos postos surgidos a partir do desmembramento de outros pré-existentes no continente americano¹⁸.

¹⁶ A distribuição geográfica das adidâncias comerciais ficou sendo a seguinte: 1) América do Norte, Central e Cuba, com sede em Nova York; 2) América Platina, com sede em Buenos Aires; 3) América Andina, com sede em Santiago do Chile; 4) Grã-Bretanha e Irlanda, com sede em Londres; 5) Espanha e Portugal, com sede em Madri; 6) França, Suíça, Luxemburgo, e colônias francesas do Norte da África, com sede em Paris; 7) Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suécia e Noruega, com sede em Bruxelas; 8) Alemanha, Letônia, Lituânia, Finlândia e Norte da Rússia, com sede em Berlim; 9) Itália, Albânia, Iugoslávia e colônias italianas do Norte da África, com sede em Roma; 10) Áustria, Hungria, Polônia, Tchecoslováquia, Bulgária, e cidade livre de Dantzig, com sede em Praga; 11) Romênia, Grécia, Turquia, Sul da Suíça, Oriente Próximo e Egito, com sede em Alexandria.

¹⁷ Art. 2º do Decreto 17.418, de 25 de agosto de 1926.

¹⁸ Decreto nº 5.423, de 6 de janeiro de 1928, criando os postos de Montevidéu e Havana.

1.2 Ascensão de Vargas e o declínio dos adidos comerciais

O Governo Provisório instalado no Brasil, no final de 1930, realizou profundas reformas na estrutura organizacional relativa ao comércio exterior. Embora a ênfase nas relações comerciais tenha se aprofundado e a diplomacia econômica tenha sido bastante requisitada em face do período turbulento que se seguiu à quebra da bolsa de Nova York, o governo resolveu transferir toda a seção econômica e comercial do Itamaraty (incluindo os adidos comerciais) para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio¹⁹. Os decretos que regiam os treze postos de adidos comerciais existentes foram incorporados aos termos do novo estatuto.

Alguns argumentam que a política comercial externa estava “sem rumo certo [e] marcada por várias experiências infelizes e por medidas administrativas equivocadas e inoportunas” (CASTRO, 2009, p. 314). Talvez a edição do Decreto nº 19.745 de 1931 se encaixe nessa categoria. Ele modificou o quadro de adidos comerciais e instituiu uma nova categoria de agentes comerciais, ambos subordinados ao Departamento Nacional do Comércio. Fixou ainda que o mandato de agentes e adidos comerciais seria de três anos e que receberiam a mesma remuneração.

Os postos de adido comercial foram reduzidos de treze para sete. Conservou-se os cargos em Buenos Aires, Havana, Washington, Londres, Paris, Berlim e Roma. Porém o referido decreto não especifica a área de abrangência desses escritórios. Por seu turno, os agentes comerciais eram três e foram dotados da prerrogativa de não terem sede fixa e “a juízo do Governo, deveriam servir onde quer que os reclamassem, no exterior, as necessidades de expansão comercial do Brasil²⁰”. Em todo caso, a norma deixou aberta a possibilidade para que os antigos adidos fossem aproveitados nos novos cargos.

Um novo decreto, de junho de 1931, modificou a denominação dos agentes comerciais para delegados comerciais²¹. Um artigo do Jornal de Brasil publicado naqueles dias defendia esse conjunto de medidas e argumentava que traria mais eficácia às ações de promoção comercial que, em tese, não poderiam ser desempenhadas só pelos adidos²². Nesse documento, o papel dos delegados comerciais é definido como de

¹⁹ Decreto nº 19.472, de 9 de dezembro de 1930.

²⁰ § 2º, Art. 1º, do Decreto nº 19.472, de 9 de dezembro de 1930.

²¹ Decreto nº 20.011, de 11 de junho de 1931.

²² AGENTES commerciaes. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 de jun. 1931, p.5.

um mascate²³. E, nos termos do decreto, a supervisão das ações desses delegados no exterior ficava compartilhada entre os adidos comerciais e os chefes das Missões Diplomáticas.

A despeito dessa instabilidade no quadro institucional, não se verificou nenhum revés significativo. Algumas determinações de governos anteriores foram mantidas com ajustes de enfoque. É o caso, por exemplo, da busca por acordos comerciais baseados na cláusula da nação mais favorecida. O próprio presidente empenhou-se pessoalmente para a composição de tais acordos (CERVO; BUENO, 2002). Além disso, o desligamento das funções sobre o comércio exterior do Itamaraty não tardaria a ser revogado. O Decreto nº 21.305, de abril de 1932, reestabeleceu a organização anterior e trouxe adidos e delegados comerciais de volta à jurisdição do MRE.

Dentre as justificativas apresentadas para a medida, relaciona-se a necessidade de dar feição mais acentuadamente comercial aos quadros diplomáticos haja vista que “só o Ministério das Relações Exteriores, por dispor de órgãos de ação em todo mundo, pode concentrar e orientar as nossas atividades comerciais no exterior²⁴”. Nesse afã, o decreto transferiu atribuições da pauta comercial para o corpo diplomático e iniciou esvaziamento progressivo das funções dos adidos comerciais²⁵. Prova disso é que a medida em questão seria recuperada pelo Decreto 23.879, de 1934, que determinou o não preenchimento dos postos que vagassem “ficando suprimidos os respectivos lugares, até completa extinção do referido quadro²⁶”.

O quadro de Delegados Comerciais acreditados juntos às nossas Missões Diplomáticas foi extinto pelo Decreto nº 2.048, de 19 de outubro de 1937, que reconheceu não haver sido proveitosa a criação daquele quadro, por ocasionar certa dualidade de funções (CASTRO, 2009, p. 355).

Os adidos comerciais remanescentes foram equiparados aos Cônsules Gerais²⁷. Por ocasião da reforma Oswaldo Aranha, de 1938, os componentes do quadro comercial

²³ “A sua função deve ser a de um vendedor que vai de casa em casa dos *freguezes* [sic] ou dos que se podem tornar *freguezes*, com amostras das mercadorias, e com todos os dados possíveis para que a compra se possa tornar uma realidade” (idem, *ibidem*).

²⁴ Considerando do Decreto nº 21.305, de 19 de abril de 1932.

²⁵ “Nas Missões Diplomáticas as funções comerciais, caso fossem necessárias, a juízo do Ministro das Relações Exteriores, deveriam ser exercidas, em comissão, por pessoal do Corpo Consular de carreira, de categoria não inferior a Cônsul de 2^a Classe e teriam o título honorífico de Conselheiro Comercial, Primeiro ou Segundo Secretário Comercial, Primeiro ou Segundo Secretário Comercial, conforme se tratasse, respectivamente, de Cônsul Geral, Cônsul de 1^a ou de 2^a Classe” (CASTRO, 2009, p. 328).

²⁶ Art. 1º do Decreto nº 23.879, de 16 de fevereiro de 1934.

²⁷ Lei nº 442, de 3 de junho de 1937.

do corpo diplomático (conselheiros, primeiros e segundos secretários comerciais) foram reforçados por oito postos isolados de conselheiros comerciais de livre nomeação pelo presidente da República²⁸. À semelhança dos adidos, esses conselheiros foram igualados ao estatuto dos Cônsules Gerais e poderiam ser transferidos para a carreira de diplomata também por decisão do presidente²⁹.

Pode-se indagar acerca da eficiência desse arranjo que consolidou a coexistência dos dois quadros de promoção comercial. Na prática, as duas carreiras desempenhavam funções idênticas e, sob o amparo das sucessivas legislações, alguns adidos ingressaram efetivamente no corpo diplomático. Um caso exemplar é o de Paulo Germano Hasslocher que desempenhou sucessivamente as funções de adido, delegado e conselheiro comercial durante os anos 1930 e 1940 em Washington. E, depois de chefiar diversas missões em conferências internacionais, foi aceito como diplomata em 1954 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1955).

Mas nem todos os encarregados da promoção comercial no exterior seguiam esse itinerário. A livre designação dos conselheiros comerciais pelo presidente da República abriu espaço para casos com o de Walder Sarmanho. Cunhado de Getúlio Vargas, assumiu vagas de conselheiro em Havana (1939-1941) e Washington (1941-1943) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1946). Ao fim e ao cabo, os postos de adido comercial caíram efetivamente no ostracismo e o expediente dos conselheiros comerciais se firmou. A matéria foi novamente modificada pela Lei nº 2.060 de 1953 e o quadro de conselheiros se transformou nos Ministros para Assuntos Econômicos. O número de postos foi elevado para doze e seu provimento foi reservado a diplomatas de carreira do MRE.

1.3 Adidos culturais e de imprensa

As competências do serviço exterior em matéria de difusão cultural e promoção das manifestações artísticas brasileiras também já serviram de mote para um longo debate e um dos itens centrais dessa pauta tem sido o estabelecimento de postos de adido cultural e de imprensa. Sendo objeto de interesse da própria imprensa nacional, o assunto recebeu relativo grau de atenção dos veículos de comunicação a partir da

²⁸ § 1º, Art. 45, do Decreto-Lei nº 791, de 14 de outubro de 1938.

²⁹ § 2º, Art. 45, do Decreto-Lei nº 791, de 14 de outubro de 1938.

década de 1950 na forma de editoriais e artigos de opinião publicados por jornais de grande circulação³⁰.

Antes mesmo desse período, adidos culturais comissionados já tinham exercido tais funções. O primeiro registro remete à nomeação do célebre escritor Monteiro Lobato para tal posto em Nova York durante o governo Washington Luís (1926-1930). A seguir, um outro adido cultural, Roberto Assunção, foi destacado para a embaixada do Brasil em Paris no início dos anos 1950³¹. Seu mandato coincidiu com a primeira proposição de lei direcionada à formalização e regulamentação desses postos: o PL 60/1951 de autoria do deputado Dário Barros (PTN/SP).

Esse caso encerra aspectos interessantes sobre como a definição das agendas na política doméstica é, amiúde, influenciada pelo *front* externo. Para além da existência de adidos culturais estrangeiros em atividade no Brasil desde o Estado Novo, estímulos para o debate emanaram também dos Congressos Interamericanos de Imprensa realizados ao longo da década de 1940. Nas justificativas do projeto de lei, Barros enumera que esteve presente nessas ocasiões e que um dos pontos recorrentes da pauta e que compunha parte das recomendações aos países era a premência de instituir adidos culturais e de imprensa. O autor expõe que, a despeito das reiteradas notificações à Presidência e ao Itamaraty, o pleito permanecia sem resposta e que, em 1949, ele fora novamente questionado sobre o assunto durante o 5º Congresso Interamericano de Imprensa no Equador³².

Apesar disso, sua proposta foi recebida sob suspeitas de conflito de interesses já que Barros era jornalista e expoente de sua classe profissional, tendo presidido a seção paulistana da Associação dos Profissionais da Imprensa do Estado de São Paulo (APISP). Como parlamentar, foi autor de uma série de medidas em benefício de seus colegas de ofício, desde pleitos por aumento salarial até a concessão de descontos em transportes aéreos³³. Em todo caso, o mérito do projeto nem chegou a ser discutido, muito menos as dúvidas sobre eventual teor corporativista, pois foi declarado inconstitucional e arquivado poucos meses após sua apresentação³⁴.

³⁰ O Jornal do Brasil, por exemplo, publica dois editoriais em março e abril de 1951 saudando a iniciativa de instituir adidos culturais e de imprensa que atenderiam “uma necessidade há longo tempo sentido e manifestada”. *Jornal do Brasil*, 31 de mar. 1951, p. 5.

³¹ “Cadeiras de Português e de Civilização Brasileira nas universidades francesas”. *Correio da Manhã*, 15 de jun. 1950, p. 11. Segundo consta, Assunção era próximo e correspondia-se regularmente com o educador Anísio Teixeira, diretor da CAPES à época.

³² Projeto nº 60 de 1951, *Diário de Congresso Nacional*, 5 de abr. de 1951, p. 1800.

³³ “Homenagem ao deputado Mario de Barros”, *A Manhã*, 14 de jan. 1951, p. 9.

³⁴ “Projetos Inconstitucionais”, *Correio da Manhã*, 9 de jun. 1951, p. 1.

Em 1952, o governo Vargas nomearia Sérgio Buarque de Holanda como adido cultural na embaixada brasileira em Roma. Os trabalhos desenvolvidos pelo historiador na Itália são relativamente bem documentados e foram analisados no trabalho de Valente (2009). Segundo a autora, uma combinação de fatores concorreu para o destaque de Sérgio Buarque, ocorrido em meio aos esforços de reaproximação entre os dois países no pós-guerra. Ficaram a seu cargo o desempenho de uma série de atividades de cooperação nas áreas de literatura, belas artes, imprensa e, principalmente, educação.

Para a execução de seus planos, ele contava com irrestrito apoio do embaixador brasileiro na Itália, Carlos Alves de Souza. A cada iniciativa concebida, o adido cultural e o embaixador buscavam meios e recursos junto ao Itamaraty e outros órgãos do governo federal. E em várias ocasiões, Valente (2009) sublinha que as “redes de sociabilidade” de Sérgio Buarque eram determinantes para a aprovação e continuidade de seus projetos. Ou seja, o cargo era tornado viável e instrumentalizado com base nos atributos pessoais de seu ocupante. Todavia parcialmente documentada, experiência de Monteiro Lobato como adido cultural nos anos 1920 possivelmente padecia das mesmas inconsistências.

Tanto é assim que, após o retorno de ambos ao Brasil, seus postos desapareceram com a mesma agilidade com que haviam surgido. No caso de Sérgio Buarque, uma fração de suas atividades teve continuidade, sobretudo os compromissos ligados à Cátedra de Estudos Brasileiros na Universidade de Roma, assumidos pelo poeta Murilo Mendes em 1957 (VALENTE, 2009). O caráter *ad hoc* da existência dessas adidâncias culturais fica mais evidente com a ausência de registros nos anuários de pessoal e publicações correlatas do Itamaraty. Outrossim, tais experiências parecem ter passado igualmente despercebidas pelos parlamentares que ensejavam instituir um marco normativo para essas adidâncias.

Projetos de lei com esse propósito foram apresentados em 1956 e 1958 sem fazer qualquer menção ao expediente previamente praticado. Em comum, ambas proposições também guardam o malogro. Não obstante a ausência de marco legal, os postos de adido cultural continuaram existindo *de facto* em diferentes momentos e, sob os auspícios desse vácuo normativo, as nomeações continuaram a obedecer uma lógica de discricionariedade e personalismo, cuja regra usual era o posto se adequar à pessoa indicada, não o inverso. Por certo, tal estado de coisas contribuiu para o recrudescimento da relutância dentro do Itamaraty e tem-se aí um componente

fundamental da “memória negativa” da instituição face a algumas adidâncias, conforme definido por uma diplomata³⁵.

Não obstante, adidos culturais não deixaram de existir em diferentes governos e regimes políticos. É o caso do poeta Amadeu Thiago de Mello que assume esse posto na Bolívia em 1960, transferindo-se para o Chile em 1963 para o exercício da mesma função. Ou de Adhemar Ferreira da Silva, escultor e atleta, designado adido cultural na embaixada do Brasil em Lagos, na Nigéria, entre 1964 e 1967. Outro nome de relevo que exerceu as mesmas funções foi o escritor Antônio Olinto, com passagens pela Nigéria (1962-1964) e Reino Unido (1968-1969). Por outro lado, certas indicações encerraram controvérsias mais agudas em razão do descompasso entre a biografia do adido e as atividades afeitas ao setor cultural. Um desses casos foi a nomeação do ex-deputado Luiz Valeriano para o cargo no fim do regime militar³⁶.

Mas essas polêmicas em torno dos adidos culturais encontrariam seu ápice após a redemocratização e, principalmente, durante o governo Collor. Em 1992 a questão provocou celeuma na política nacional. Críticas vindas da oposição ao governo e também dos meios de comunicação questionavam a legalidade dessas adidâncias que ostentavam “pomposos salários” e regalias; atribuições inespecíficas; além de obtusos critérios para preenchimento dos postos. Nesse contexto surgiu até mesmo uma expressão jocosa para sintetizar a essência da questão: o “quarteto collorido” (VILLA, 2016, p. 44).

Faz-se referência aos quatro adidos em atividade naquele momento: i) Sebastião Nery, em Roma, jornalista membro da equipe de campanha de Collor; ii) Ipojuca Pontes, em Buenos Aires, cineasta que também participara da campanha; iii) Cláudio Humberto Rosa e Silva, em Lisboa, ex-porta-voz da Presidência; e a ex-deputada Ruth Escobar em São Francisco (CONTI, 2012). O embaraço da situação pode até ser parcialmente atenuado considerando que Nery, Pontes e Escobar detinham ligações com o setor cultural e artístico. Mas o apadrinhamento político e os parâmetros oblíquos ficam praticamente irrefutáveis a julgar pela seguinte notícia veiculada pelo Jornal do Brasil:

Há pelo menos um ano que o ex-porta-voz Cláudio Humberto estava fazendo planos para assumir o lugar de adido cultural em alguma embaixada da Europa. Quando o jornalista Sebastião Nery trocou Roma por Paris, ele e a mulher, Thaís, passaram a tomar aulas particulares de italiano.

³⁵ Entrevista Paula Aguiar Barboza, conselheira da carreira de diplomata.

³⁶ *Jornal do Brasil*, 9 de out. 1984, p. 6.

Thaís estava se saindo melhor do que o marido nas sutilezas do idioma de Dante. Cláudio Humberto acabou desistindo e resolveu passar para o espanhol, de olho em Madri. Mais uma vez se deu mal – por mais que tentasse, não saia do portunhol. Monoglota já assumido, só lhe restou Portugal³⁷ (RAMALHO, 1992, p. 3)

Não obstante, esse imbróglio também foi lembrado em entrevista realizada com o ex-ministro da Agricultura Luis Carlos Guedes Pinto. Tendo se empenhado pessoalmente nas tratativas com o Itamaraty para o estabelecimento dos adidos agrícolas, Guedes assevera: “O Itamaraty tem pavor é dessa história, [vem] uma ordem da Presidência da República. Bota [alguém] lá como adido cultural, como já houve mais de um caso”. Ele lembra dos nomes de Sebastião Nery e Ruth Escobar como exemplos para concluir que: “Então era muito bom, né?! Eu sou amigo do rei, quero passar uma temporada em Paris e vou ser adido cultural em Paris...” (GUEDES, 2016).

**QUADRO I – REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO SOBRE ADIDOS CULTURAIS
APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 1992**

Nº do Requerimento	Mês/Ano	Autor	Ementa
RIC 1140	02/ 1992	Jackson Pereira (PSDB-CE)	Solicita informações ao Ministério das Relações Exteriores sobre os adidos culturais
RIC 1147	02/ 1992	Chico Vigilante (PT-DF)	Solicita informações ao Ministério das Relações Exteriores sobre o valor do salário mensal e número de viagens aéreas realizadas pelo adido cultural Sebastião Nery
RIC 1724	04/ 1992	Amaury Muller (PDT-RS)	Solicita informações ao Ministério das Relações Exteriores sobre a remuneração dos adidos culturais brasileiros no exterior

Fonte: elaboração própria do autor a partir de dados disponíveis no portal da Câmara dos Deputados.

Diante dos fatos, houve na época grande envolvimento do Legislativo no assunto que redundou na formalização de três Requerimentos de Informação (RIC) ao Itamaraty num curto espaço de tempo. Os debates também se estenderam ao Tribunal de Contas da União, dando origem ao processo TC nº 012.881/92-9. As informações contidas ali foram de extrema importância para compreender o enquadramento, à luz da legislação recente, acerca dos adidos diplomáticos de maneira geral e dos adidos

³⁷ Ao longo de seu curto mandato como adido cultural em Lisboa, Cláudio Humberto Rosa e Silva travou várias contendas com a imprensa portuguesa e brasileira que lhe dirigiam inúmeras críticas, ora sintetizadas num artigo do Jornal do Brasil de setembro de 1992 assinado pela jornalista Norma Couri. O texto acusa o “adido-sem-programa” de adotar comportamento flagrantemente incompatível com a função, chegando ao ponto de “irritar o Ministério dos Negócios Estrangeiros português” (COURI, 1992, p. 11).

culturais, em particular. De saída, o texto comprova que “inexiste norma regulamentando o que seja o cargo ou função de adido cultural nos quadros do Itamaraty” (BRASIL, 1992, p. 13.785).

A investigação do Tribunal ratifica que houve de fato apadrinhamento político nas indicações. No caso de Lisboa, correspondências oficiais mostram que ordens partiram diretamente do Planalto versando até mesmo sobre o teor dos contratos a serem firmados. “Os demais adidos, segundo informações colhidas naquele Ministério [MRE], apesar de não se ter nada registrado, também passaram pelo mesmo processo, ou seja, indicados pelo Presidente da República e sem nenhum critério conhecido” (Idem, *ibidem*). Apesar de listar outras irregularidades subjacentes, o documento afasta qualquer indício de responsabilidade por parte do pessoal do MRE³⁸.

Os ofícios encaminhados pelo ex-ministro Celso Lafer em resposta às diligências estão anexados ao processo. Neles, o chanceler afirma que as adidâncias culturais eram um expediente costumeiro no Itamaraty, embora perfazendo matéria não legislada. Ele aponta ainda que o instrumento jurídico que embasa a contratação desse pessoal é a carta-contrato que, na sua visão, constituiria meio excepcional de vinculação a uma embaixada ou consulado. Por fim, Lafer exorta a possibilidade de regularização a partir da eventual aprovação do Projeto de Lei nº 2.346-A, de 1991, apresentado pelo senador Pedro Simon, estabelecendo regras para a nomeação desses adidos.

Todavia, o ministro-relator do processo, Adhemar Ghisi, decidiu pela nulidade das contratações seguindo as recomendações dos técnicos do Tribunal e do Procurador-Geral da União. O plenário do TCU acatou por unanimidade o voto do relator e fixou um prazo de setenta e cinco dias para a adoção de providências por parte do Itamaraty (BRASIL, 1992, p. 13.788). Logo após a decisão, a ex-deputada Ruth Escobar deixou as funções em São Francisco e os três remanescentes foram notificados a fazer o mesmo dentro do prazo estabelecido³⁹ (TAVARES, 1992), não havendo registros posteriores de adidos culturais sendo nomeados.

³⁸ “Denota-se aqui, a isenção da responsabilidade dos gestores na contratação desses adidos. Cumpre-se uma determinação, cuja não aceitabilidade poderia, inclusive, vir a acarretar sanções, como a perda do posto” (BRASIL, 1992, p. 13.785).

³⁹ Ao comentar a decisão que extinguiu seu cargo, Sebastião Nery adotou uma postura acusatória: “Durante a ditadura, 30 adidos foram nomeados como eu e durante o governo Sarney outros 15 foram enviados ao exterior apadrinhados pelo presidente. E, nestes anos todos, o TCU nunca tomou conhecimento disto” (BOURRIER, 1992, p. 9).

1.4 Adidos agrícolas: entre existência *de facto*, proposições fracassadas e a solução negociada

Na esteira das inovações institucionais da Era Vargas que marcaram o apogeu e o declínio dos adidos comerciais, um conjunto de ações lançaram as bases para a criação de uma nova categoria: os adidos agrícolas. A medida inaugural, de 1940, foi a designação do médico veterinário Paulo Fróes da Cruz, servidor do Ministério da Agricultura, para fiscalizar o desembarço de exportações brasileiras de origem animal na Inglaterra⁴⁰. De saída, o mandato outorgado era de técnico especializado. Meses depois, seu estatuto foi ampliado com funções de representação⁴¹.

Nessa época, a orientação política voltada à modernização urbano-industrial do país estava em plena marcha e diversas mudanças foram produzidas quanto à estrutura de apoio à agricultura. Foi concebido um amplo setor público rural englobando uma miríade de instituições que privilegiavam um recorte por produto e/ou região. Essa segmentação representou uma inflexão importante no que tange ao design das agências responsáveis pelo setor e, igualmente, reposicionou as arenas e os componentes do processo decisório. Na República Velha, “quando se fazia necessário atender as reclamações das oligarquias agrárias, as medidas se concebiam e se implementavam pela própria Presidência da República ou pelo Ministério da Fazenda” (ROMANO, 2009, p. 277).

Embora caracterizadas por descontinuidades e incongruências⁴², as intervenções provinham da cúpula governamental e as possibilidades para influenciar sua formulação e acessar seus instrumentos e recursos dependia das relações pessoais e laços de lealdade política dos “clientes” *vis-à-vis* os altos dirigentes (onde incluía-se o próprio presidente). Na Era Vargas, esse padrão vai progressivamente cedendo espaço para uma tendência à burocratização de toda a administração pública brasileira onde a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) representa um desenvolvimento fundamental:

É dessa época também a adoção universal dos concursos públicos para a entrada na burocracia estatal; a estruturação da maioria das carreiras civis; a padronização dos serviços; a adoção de critérios mais rígidos de promoção e

⁴⁰ “Vae fiscalizar, em Londres, as carnes e conservas brasileiras”, *Correio da Manhã*, 24 de mai. 1940, p.2.

⁴¹ “Para pagamento de representação a um *inspector*[sic]”, *Correio da Manhã*, 3 de out. 1940, p. 2.

⁴² “Excluindo o café o açúcar, não existiriam praticamente verdadeiras políticas agrícolas” (ROMANO, 2009, p. 277)

uma série de outras medidas que significaram avanços na modernização do Estado no Brasil (CHEIBUB, 1985, p. 123).

Nesse contexto de adaptações, o setor agrícola assume novas funções dentro da estratégia de desenvolvimento nacional e as agências governamentais são ajustadas aos novos objetivos políticos. A agricultura voltada ao abastecimento interno, por exemplo, passa a receber maior atenção como componente relevante na viabilização do crescimento urbano-industrial. Mas sem prejuízo aos produtos de exportação que continuam a receber tratamento especial, já que deles provinha a entrada de divisas que fomentavam o modelo de industrialização por substituição de importações (ROMANO, 2009).

No plano internacional, o assunto foi objeto de debates na Primeira Conferência Interamericana de Agricultura de 1942⁴³ e acabou sendo incluído no documento final com a Resolução nº 19 que “recomendou aos países participantes a necessidade de serem mantidos adidos em agricultura junto às missões diplomáticas”. A prescrição se combinou com uma série de estímulos externos⁴⁴ e convergiu com a necessidade de alavancar o comércio exterior do país (afetado pelos desdobramentos da guerra). Então, em 1943, um decreto nomeou o agrônomo Alfeu Domingues da Silva para servir como adido agrícola junto à embaixada do Brasil em Washington⁴⁵.

Até o fim da década, Domingues representou o país em cúpulas importantes. Em 1944, ele integrou a delegação brasileira presente à conferência econômica de Nova York que ocorreu em paralelo às negociações de Bretton Woods. Nessa oportunidade, o adido agrícola cumpriu um papel de interlocutor do governo junto aos representantes do setor privado nacional que afluíram ao encontro, como o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e também o presidente da Sociedade Nacional de

⁴³ Dessa cúpula também saiu a resolução que trata da fundação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com sede em San Jose na Costa Rica, que veio a efetivar-se no mesmo ano. A partir daí a instituição ficou responsável pela promoção dos princípios e resoluções acordados entre os países-membros.

⁴⁴ Após o início das hostilidades, em 1939, houve um maior estreitamento econômico entre Brasil e Estados Unidos e a corrente de comércio entre os dois países incrementou-se consideravelmente. Além disso, as partes chegaram a um termo sobre a implantação do projeto siderúrgico de Volta Redonda e fecharam novos acordos sobre o fornecimento de café para o mercado norte-americano, acerca da participação brasileira no mercado canadense de algodão e da venda de minerais estratégicos aos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2002).

⁴⁵ “Decretos assinados na pasta da Agricultura”, *Jornal do Brasil*, 25 de abr. 1943, p. 5.

Agricultura (SNA)⁴⁶. Já em 1946 Domingues seria apontado como representante e negociador-geral do Brasil na Conferência Internacional de Agricultura em Londres⁴⁷.

Muito embora o cargo de adido agrícola fosse de livre nomeação pelo presidente, Domingues permaneceu no posto em vários governos e ainda pôde contar com o reforço eventual do primeiro adido agrícola que havia servido em Londres, Paulo Fróes da Cruz. Naquele mesmo ano, ambos foram designados como delegados para a reunião da FAO⁴⁸ que discutiria a formação de um conselho mundial para alimentação⁴⁹. Os relatos da época apontam para um elevado grau de prestígio atribuído ao trabalho dos dois e a progressão em suas carreiras constitui um indicador importante nessa direção.

Alfeu Domingues se aposenta em 1953 após regressar do posto em Washington. Já Paulo Fróes da Cruz, por seu turno, teve uma longeva trajetória profissional ocupando postos-chave do Ministério da Agricultura. Na qualidade de técnico de produção animal, assumiu a diretoria-geral do Departamento Nacional de Produção Animal (DNPA) em 1956. Nessa função, ajudou a lançar as bases do moderno sistema de defesa agropecuária e empenhou-se para estruturar diversos ramos da agroexportação, inclusive produzindo estudos pioneiros sobre o comércio internacional de carnes⁵⁰.

De fato, o governo JK corresponde a uma fase de intensa atuação internacional do Ministério da Agricultura e Fróes aparece como um articulador de diversas iniciativas dessa natureza. Chegou até mesmo a assumir como ministro interino durante as viagens oficiais do titular da pasta⁵¹. Apesar de formalmente aposentado, ele seguiu trabalhando até 1960 e, em sua despedida, foi destinatário de uma elogiosa carta pública assinada por diversas entidades representativas da agricultura que destacavam “os relevantes serviços prestados”⁵².

Por outro lado, esse episódio de existência *de facto* dos postos de adido agrícola provou-se efêmero. Mas a ausência de nomeações de adidos dessa

⁴⁶ “Os problemas comerciais e industriais do Brasil: parte para os Estados Unidos a delegação brasileira à Conferência de Nova York”, *Jornal do Brasil*, 7 de nov. 1944, p. 5.

⁴⁷ “Atos do governo – pasta das Relações Exteriores”, *Jornal do Brasil*, 11 de mai. 1946, p. 6.

⁴⁸ Do inglês *Food and Agriculture Organisation* (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)

⁴⁹ “Delegação brasileira na Comissão Preparatória do Conselho Mundial de Alimentação”, *Jornal do Brasil*, 27 de out. 1946, p. 5.

⁵⁰ “Fróes: ação relevante pela pecuária nacional”, *Correio da Manhã*, 9 de fev. 1958, p. 8.

⁵¹ “Viajou para a Europa o Sr. Mário Meneguetti; assumiu ministro interino”, *Jornal do Brasil*, 3 de ago. 1958, p. 6.

⁵² “Aposentado o diretor do D.N.P.A.”, *Correio da Manhã*, 22 de mai. 1958, p. 16.

especialidade ao longo das décadas posteriores não significa que o assunto tenha desaparecido dos debates e da agenda política. Ao contrário, a questão já estava pautada no Poder Legislativo mesmo durante o mandato em comissão dos primeiros adidos. A iniciativa inaugural foi o projeto de lei 1.145/1947-48 que “Autoriza o Governo (*sic*) a designar adidos agrícolas junto às Embaixadas do Brasil no exterior” (BRASIL, 1947, p. 210).

No teor do documento não consta exposição de motivos ou qualquer menção aos adidos agrícolas existentes. Contudo, a regulamentação proposta ali parece ter constituído uma clivagem fundamental para os debates em torno da matéria no decorrer das décadas seguintes. Os sessenta anos que separam o PL 1.145/1947-48 do Decreto 6.464/2008 se expressam no remodelamento de alguns instrumentos como, por exemplo, a distribuição geográfica e o rol de atribuições desses adidos. Porém, muito do que vigora atualmente encontrava-se prenunciado no primeiro projeto, particularmente no que tange ao arranjo político-institucional subjacente.

A hierarquia partilhada entre MAPA e MRE já constava em termos idênticos: “os adidos ficam administrativamente subordinados ao chefe da missão diplomática junto à qual servirem e tecnicamente ao Ministério da Agricultura” (BRASIL, 1947). Também estava fixado um mandato máximo de quatro anos com direto às prerrogativas concedidas ao corpo diplomático. Além disso, as oito atribuições listadas no projeto correspondem a uma parcela significativa das atividades desempenhadas por esses prepostos atualmente.

O adido ficava responsável por representar o país nas conferências internacionais a que fosse designado, acompanhar a política agrícola e as medidas econômicas dos países de sua jurisdição, bem como prospectar e informar o Ministério da Agricultura sobre as inovações técnico-científicas disponíveis. Esses e outros assuntos deveriam compor um relatório mensal enviado ao Brasil “acompanhado das publicações oficiais apreciadas no país de sua sede que sejam de interesse do mesmo Ministério”. (BRASIL, 1947, p. 210). Não há, no documento, nenhuma menção clara ao comércio exterior ou à promoção das agroexportações do país.

Por outro lado, o leque de funções incluiria também a prestação de assistência e supervisão aos estudantes de ciências agrárias em estágio no exterior e/ou técnicos dessa área matriculados em cursos de especialização. No mais, é patente o destaque dispensado ao componente de representação política que sugere o propósito de criar um

preposto do Ministério da Agricultura em países-chave⁵³ mais do que uma ação voltada propriamente para fins comerciais. Ao fim e ao cabo, o projeto de lei não obteve respaldo no Parlamento e acabou sendo arquivado como, de resto, aconteceria com todas as proposições seguintes.

⁵³ A proposta indica as seguintes legações que deveriam contar com postos de adido agrícola: Washington, Ottawa, Buenos Aires, Londres, Paris e Roma.

**QUADRO II – PROPOSTAS SOBRE A CRIAÇÃO DE POSTOS DE ADIDO AGRÍCOLA
APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1947-2003)**

Nº do Projeto	Ano	Autor	Ementa
PL 1.145	1947	Lauro Montenegro (PSD-AL)	Autoriza o Governo a designar adidos agrícolas junto às Embaixadas do Brasil no exterior
PL 3.231	1953	Lacerda Werneck (PR-PR)	Dispõe sobre a designação de Adido Agrícola para servir junto a Missões Diplomáticas ou de representante permanente ou não junto às Organizações Agrícolas Internacionais
PL 6.074	1982	Pacheco Chaves (PMDB-SP)	Dispõe sobre a inclusão de Adido Agrícola nas representações diplomáticas que especifica, e dá outras providências
PL 2374	1991	Nelson Marquezelli (PTB-SP)	Atribui as responsabilidades que especifica a embaixadas brasileiras, a serem exercidas por adido agrícola
INC 98	1992	Nelson Marquezelli (PTB-SP)	Sugere ao Poder Executivo, através do Ministério das Relações Exteriores, a criação do cargo de Adido Agrícola
INC 667	1999	Silas Brasileiro (PMDB-MG)	Sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a criação do cargo ou função de Adido Agrícola nas embaixadas brasileiras no exterior.
INC 674	1999	Dilceu Sperafico (PPB-PR)	Sugere ao Poder Executivo a criação da função de Adido Agrícola junto a embaixadas brasileiras
INC 1993	2001	Fernando Coruja (PDT-SC)	Sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a criação dos adidos agrícolas brasileiros nas embaixadas
INC 2250	2001	Silas Brasileiro (PMDB-MG)	Sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a criação da função de Adido Agrícola, no âmbito de Embaixadas Brasileiras no Exterior.
INC 3431	2002	Paulo Delgado (PT-MG)	Sugere a criação da função de Adido Agrícola junto a Embaixadas brasileiras.
INC 1312	2003	Silas Brasileiro (PMDB-MG)	Sugere ao Presidente da República a criação da função de Adido Agrícola, no âmbito das Embaixadas Brasileiras, no exterior.
INC 76	2003	Nelson Marquezelli (PTB-SP)	Sugere a criação da função de Adido Agrícola junto às Embaixadas Brasileiras

PL = Projeto de Lei; INC = Indicação⁵⁴.

⁵⁴ Indicação é o documento legislativo que tem como objetivo sugerir a outro Poder que adote providências ou sugerir que uma ou mais Comissões se manifeste sobre determinado assunto.

Fonte: elaboração própria do autor a partir de dados disponíveis no portal da Câmara dos Deputados.

A polissemia de conteúdo e a diversidade de procedimentos trazidas à tona por essas proposições mereceriam um esforço de análise mais detalhado do que o feito aqui. O rito processual de algumas inclui, por exemplo, a troca de ofícios entre o Legislativo e várias agências do Executivo cujo conteúdo revela pistas importantes sobre o estágio do debate em momentos distintos. Certo número de iniciativas convocam o Itamaraty para a tomada de providências, enquanto outras dirigem-se à Presidência da República. Há ainda propostas que nem sequer mencionam ou preveem qualquer participação do Ministério da Agricultura no programa.

As proposições na forma de Indicação (INC) são de natureza sugestiva e não implicam qualquer obrigatoriedade de implementação. No geral, são apresentados e lidos em plenário e depois encaminhados para publicação na imprensa oficial. Na sequência, o texto é remetido ao órgão especificado pelo proponente. Já os Projetos de Lei (PL), por sua vez, obedecem a regras mais estritas de tramitação. Eles são debatidos em diferentes comissões e no plenário, têm de ser votados por esses colegiados e, caso aprovados, são enviados para a outra casa do Congresso Nacional.

O projeto apresentado em 1947 constitui uma exceção. Apesar da denominação, a proposta observou o mesmo rito de uma Indicação e foi publicada pela própria Câmara sob a forma de convocação ao Executivo. De modo análogo, o PL 6.074 de 1982 e o PL 2374 de 1991 também não chegaram a seguir para o Senado. O primeiro foi rejeitado em votação na Comissão de Constituição e Justiça enquanto o segundo teve parecer contrário na Comissão de Relações Exteriores e foi retirado de tramitação por solicitação do autor. A única proposta que logrou uma sobrevida maior foi o PL 3.231/53, a despeito de um vício de origem: ensejava regular um quadro de pessoal que ainda não havia sido criado.

Seu conteúdo, ao invés de dispor sobre o estabelecimento formal dos postos de adido agrícola, versa sobre o tipo de profissional que o Executivo eventualmente deveria indicar para o exercício da função. O autor⁵⁵ deixa isso claro ao especificar que “o espírito do projeto bem se enquadra na lei que regulamenta a profissão do Engenheiro Agrônomo e lhe atribui funções específicas e privativas” (BRASIL, 1953,

⁵⁵ Francisco Peixoto de Lacerda Werneck era agrônomo formado pela ESALQ/USP e servidor concursado do Ministério da Agricultura. Eleger-se deputado federal pelo Paraná para a legislatura 1951-1955.

p. 2). Durante discussões na Comissão de Economia, esse viés corporativista foi levemente atenuado para incluir os médicos veterinários.

A essência do projeto revela-se de maneira ainda mais contundente num trecho do parecer daquela comissão: “o projeto visa impedir que cavalheiros que nunca viram uma lavoura sejam, à custa do pistolão, nomeados para essas delegações”. Em 1955, o texto remetido ao Senado foi convertido no PL 84/55 e rejeitado por inconstitucionalidade pela Comissão de Constituição e Justiça. O parecer do relator assinala as incongruências da proposta que intenta “legislar, regular direitos e prerrogativas do adido agrícola quando não existe legalmente esse cargo na administração pública” (BRASIL, 1955, p. 2.095). Para o revisor, “trata-se evidentemente de uma medida de proteção para as profissões de engenheiro agrônomo e médico veterinário” (idem, ibidem).

Apesar da rejeição no Senado, o debate em torno do assunto prosperou fora dali. Novamente uma cúpula interamericana iria registrar em suas recomendações aos países-membro a necessidade de nomear adidos em agricultura. No âmbito da IV Conferência Conjunta FAO-OEA realizada na Cidade do México em 1960, o tema foi incluído numa sessão mais ampla denominada Serviços de Informação Agrícola, que abarcava também pesquisa, assistência e extensão rural. Essa Conferência trouxe uma novidade em relação às anteriores: a delegação brasileira não apenas subscreveu as recomendações mais atuou como uma de suas proponentes⁵⁶.

Com efeito, é possível argumentar que o Itamaraty se encontrava mais aberto ao tema naquele período. Uma prova disso foi a reformulação de sua área comercial com a criação dos Serviços de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (SEPRO) em 1961. Em cada embaixada, essa seção deveria ser obrigatoriamente chefiada por um diplomata. No entanto, foram criados dois cargos de assessor à chefia do SEPRO, sendo um indicado pelo Ministro da Indústria e Comércio e outro indicado pelas entidades de cúpula do setor privado, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Rural Brasileira (CRB).

Cada Confederação apontava um nome para compor lista tríplice submetida ao Itamaraty, a quem cabia a decisão final. Esses assessores não tinham mandato claramente definido, inclusive no tocante à sua duração. No caso dos representantes do setor privado, podiam inclusive ser demitidos a qualquer tempo. Um decreto de 1964

⁵⁶ “Embaixadas devem ter adido de agricultura”, *Jornal do Commercio*, 3 de abr. 1960, p. 5.

ampliou o número de funcionários comissionados no SEPRO⁵⁷ com a permissão de contratar três assistentes técnicos, além de valer-se dos serviços esporádicos de economistas, redatores, tradutores e de outras categorias profissionais especializadas (CASTRO, 2009).

Porém a estrutura do SEPRO veio a ser desmontada ainda no início da ditadura militar. Um decreto de fevereiro de 1965 determinou a dispensa de todos os assessores, tanto do Ministério da Indústria e Comércio quanto dos indicados pelo setor privado. O ato final de extinção daquele órgão veio pouco depois com a Lei 4.669, de 8 de junho de 1965. “Por força da referida lei o Itamaraty, sem aumento de pessoal e sem acréscimo de vencimentos de seus servidores, deveria organizar as tarefas [de promoção comercial] através dos chefes de missões diplomáticas” (CASTRO, 2009, p. 491).

O Itamaraty recebeu a função de representar o Brasil em feiras e exposições no exterior em colaboração com os demais ministérios e as missões diplomáticas passaram a ser obrigadas a enviar periodicamente planos de trabalhos e relatórios sobre a execução das políticas de promoção comercial. Essa sobrecarga ao Itamaraty parece ter se mostrado contraproducente ao projeto de desenvolvimento nacional do governo Costa e Silva. Seu chanceler, Magalhães Pinto, externava essa preocupação no fim de 1967 e defendia que fossem reincorporadas as funções de adido agrícola e adido comercial para compor a linha de frente da promoção comercial⁵⁸.

O assunto permaneceu na pauta política e veio à tona, novamente, na arena do Legislativo durante a segunda metade da década de 1970. Três projetos bastante similares foram apresentados pelo Senador Vasconcelos Torres (ARENA-RJ). O conteúdo dos PLs 87/75, 89/77 e 283/78 é idêntico, a começar por suas ementas: “dispõe sobre a inclusão de adido agrícola em representações diplomáticas do país”. Nas três ocasiões, a matéria foi distribuída ao mesmo relator, senador Italivio Coelho, que reiteradamente apresentou parecer pela constitucionalidade das propostas e pavimentou o caminho para a rejeição definitiva nas votações subsequentes⁵⁹.

Apesar do malogro dos projetos, as ideias de Vasconcelos Torres sobre o arranjo em torno dos adidos agrícolas alinhavam-se aos dispositivos que seriam adotados décadas depois. Um fator decisivo que distingue as proposições de Torres das anteriores é o fato de serem posteriores à edição da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de

⁵⁷ Decreto nº 53.879 de 8 de abr. de 1964.

⁵⁸ “Magalhães Pinto”, *Jornal do Commercio*, 13 de dez. 1967, p. 3.

⁵⁹ Cumpre mencionar que ambos senadores compunham a base de apoio do regime militar e eram filiados ao ARENA.

1972 que regulamenta o serviço exterior brasileiro. Essa legislação, em vigor até hoje com pequenas mudanças, trata principalmente das atribuições, direitos e deveres dos quadros de pessoal em missão internacional. Ciente dessa norma, Vasconcelos Torres sustenta que os adidos agrícolas deveriam ser subordinados tanto ao Ministério da Agricultura quanto ao Itamaraty e que a duração de seus mandatos fosse de dois anos prorrogáveis por igual período.

Outros preceitos são mera repetição das propostas anteriores, tais como as oitivas da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) no processo e a obrigatoriedade de “título universitário de engenheiro agrônomo, o desempenho de cargo técnico na área da especialidade e o notório saber nos assuntos com ela relacionados”⁶⁰. No entanto, esse último ponto não seria interpretado como medida corporativista como ocorreu na Câmara. O relator no Senado se ateve tão somente às competências para legislar sobre a matéria. Segundo ele, o projeto conflitava com as normais vigentes à época do regime militar que delegavam exclusividade ao Presidente da República para legislar sobre cargos públicos e a estruturação dos órgãos da administração federal⁶¹.

1.5 A redemocratização e surgimento de novas gerações de adidos

Conforme visto no caso dos adidos culturais, a redemocratização coincidiu com o auge da polêmica em torno desses postos que culminou na interferência dos órgãos de controle. Isso não impediu que a década de 1990 testemunhasse um recrudescimento dos debates no Legislativo em prol da criação de adidâncias agrícolas. Foram quatro propostas discutidas na Câmara Federal ao longo daquele período. Por certo, é um indicativo de que o engodo dos adidos culturais não chegou a interditar as negociações sobre outros postos correlacionados. Tanto é assim que, no limiar dos anos 2000, surgem novas categorias de adidos.

Em razão da própria natureza dos temas a que se dedicam, esses novos postos não lograram ser debatidos e escrutinados tal como aqueles apresentados anteriormente. O primeiro grupo a se estruturar nessa etapa foram os adidos tributários e aduaneiros da Receita Federal, no ano de 2000. Também conhecidos como adidos fazendários, tiveram sua criação regulamentada por uma portaria publicada pela Secretaria da Receita

⁶⁰ “Vasconcelos Torres pede instituição de adido agrícola”, *Jornal do Commercio*, 26 de set. 1978, p. 1.

⁶¹ Parecer nº 362 da Comissão de Constituição e Justiça, de 23 jun. 1977 (BRASIL, 1977)

Federal (Portaria SRF nº 1451, de 17 de outubro de 2000). Estão contidas no próprio documento alguns registros sobre a condução das negociações interministeriais nessa senda.

De saída, chama atenção a singular celeridade e o grau de detalhamento com que o tema foi tratado. Os registros oficiais dão conta da edição de uma Exposição de Motivos Interministerial entre o Ministério da Fazenda e o MRE em julho de 2000⁶². Alguns dias depois, o texto foi convertido em decreto e aprovado pela Presidência da República (não numerado e não publicado no Diário Oficial da União)⁶³. A seguir, foram elaboradas as normas operacionais para implementação dos postos, onde inclui-se a Portaria nº 361, de 16 de outubro de 2000. Nela, ficou estabelecido que o Secretário da Receita Federal teria poderes para “enquadrar a missão dos adidos tributários e aduaneiros, após a respectiva nomeação pelo Presidente da República” e, por conseguinte, “comunicar ao Ministério das Relações Exteriores o ato de nomeação do adido, para efeito de ciência ao chefe da missão diplomática ou repartição consular respectiva e para as tratativas necessárias à concessão de beneplácito, quando for o caso⁶⁴”.

Na sequência, foi publicada a Portaria SRF nº 1451, de 17 de outubro de 2000 com o “regulamento para nomeação e atuação de adidos tributários e aduaneiros”. O texto estabeleceu a cadeia de comando dos postos (vinculados administrativamente ao Gabinete da SRF e tecnicamente às demais unidades centrais do Fisco) e o perfil de auditor fiscal de carreira que poderia aceder ao cargo de adido. As indicações obedecem a um rito interno onde os chefes de seção (coordenadores-gerais ou superintendentes) indicam nomes ao Secretário que realiza a escolha e encaminha “ao Ministro de Estado da Fazenda o nome do escolhido e o período de duração da missão, por meio de memorando, acompanhado de minuta de exposição de motivos e de minuta de decreto de nomeação para missão permanente no exterior⁶⁵”.

A normativa também prevê que, após a nomeação, o adido frequente um estágio preparatório de até 15 dias e um curso de aperfeiçoamento em idioma de, até, 45

⁶² Exposição de Motivos Interministerial nº 486/MF/MRE, de 24 de julho de 2000.

⁶³ Informações contidas no Parecer nº 1332/2013 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que revisou o embasamento jurídico desse dispositivo por ocasião do preenchimento do posto aberto em Assunção, no Paraguai. Disponível em <<http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/13322013>>. Acesso: 16 de dez. 2016.

⁶⁴ Art. 2º § 1º e 5º da Portaria nº 361, de 16 de outubro de 2000, do Ministério da Fazenda.

⁶⁵ Art. 9º da Portaria nº 1451, de 17 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/imprimir.action?visao=compilado&idAto=30348>>. Acesso em: 13 de mar. 2017.

dias⁶⁶. O trabalho a ser desenvolvido no país-destino encontra-se minuciosamente detalhado nos capítulos sobre as competências e prescrições diversas. Outra subseção esclarece que as atividades podem ser objeto de avaliação e os escritórios dos adidos estão sujeitos a passar por inspeção anual promovida pela SRF em articulação com o MRE. O texto detalha até mesmo como deve funcionar a realocação do adido após o retorno ao Brasil, “de modo a possibilitar o desempenho de funções em que melhor possa ser aproveitado e a propiciar a aplicação, de imediato, da experiência e dos conhecimentos adquiridos”.

Exatamente como previsto, as primeiras nomeações saíram em 20 de novembro daquele ano⁶⁷ e, na sequência, veio o “enquadramento da missão dos adidos tributários e aduaneiros”. Em 19 de dezembro, a Receita Federal publicou dois decretos idênticos em que convencionava o prazo de dois anos para a missão de cada adido, que se encaixariam no “tipo permanente e de natureza diplomática”. Além disso, o texto trouxe detalhes sobre a remuneração e os benefícios a que fariam jus⁶⁸. Esse último aspecto tratou basicamente de um alinhamento à lei 5.809/72 que rege o serviço exterior brasileiro. Por outro lado, a duração e o status da missão só serem conhecidos na reta final do processo constitui-se em algo *sui generis*.

Não se tem elementos suficientes para discutir as causas, motivações e resultados dessas particularidades dos adidos da Receita Federal. De lá para cá, a legislação que rege esses postos sofreu poucas alterações, dentre as quais merecem destaque a transferência do adido lotado no Consulado de Miami para a embaixada em Washington e a criação de mais duas adidâncias, primeiro no Paraguai e, por último, no Uruguai. Em 2011 vieram a público informações sobre um plano de expansão do processo de internacionalização da Receita Federal, incluindo a criação de novos postos de adido tributário e aduaneiro. As propostas previam a abertura de representações no

⁶⁶ O capítulo III traz detalhes sobre o funcionamento do estágio preparatório e do aprimoramento do idioma estrangeiro. Para os cursos a serem seguidos durante o estágio está prevista uma programação coordenada entre a SRF e o Itamaraty.

⁶⁷ O decreto não numerado, assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, nomeou Luiz Henrique Casemiro para exercer o cargo junto ao Consulado-Geral do Brasil em Miami (EUA) e Manoel Reinaldo Manzano Martins para Buenos Aires (Argentina). Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=1&data=21/11/2000>>. Acesso em: 17 de dez. 2016.

⁶⁸ Decretos nº 1.673 e nº 1.674, de 19 de dezembro de 2000. Publicados no Diário Oficial da União em 20 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=2&pagina=3&data=20/12/2000&captc_hafield=firistAccess>. Acesso em: 16 de dez. 2016.

Panamá, Chile, África do Sul, Bélgica, China e Índia e, também, postulavam a instituição da figura de adido-adjunto (Sindifisco, 2011).

Ainda segundo o Sindicato dos Auditores Fiscais, o pleito não foi levado adiante em virtude das medidas de ajustes fiscal capitaneadas pelo Ministério da Fazenda. Porém argumentos favoráveis à medida⁶⁹ enfatizam que os ganhos oriundos com essa expansão são superiores aos seus custos, visto que incrementariam o combate às evasões e fraudes aduaneiras. Outro aspecto enunciado refere-se a uma suposta defasagem da Receita com relação ao quantitativo de quatro adidos que dispõe em comparação com outras agências, nomeadamente: a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) “presente em seis países, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) em oito e a Polícia Federal em treze” (Sindifisco, 2011).

Os cargos de adido policial foram criados por ato normativo no início de 2005⁷⁰, porém as discussões em torno desse pleito se desdobravam de anos anteriores. A iniciativa teve início com uma Exposição de Motivos Conjunta (nº 389, de 26 de agosto de 1997) entre Ministério da Justiça e Itamaraty, propondo regulamentar a nomeação, treinamento e atuação dos adidos da PF e seus auxiliares. Na sequência, foi publicada uma mensagem da Presidência da República aprovando o conteúdo acordado entre os dois ministérios.

A medida, no entanto, só viria a ser implementada no primeiro mandato de Lula da Silva. Segundo a Instrução Normativa 001/2005, o adido policial ficaria encarregado de assessorar o chefe da missão diplomática em assuntos de natureza policial-judiciária, bem como trabalhar em cooperação com os órgãos de segurança pública do país-destino. Caberia ainda, segundo o item V do rol de atribuições “pesquisar e compilar, por meio de estudos comparados, a legislação penal e processual penal do país em que estiver acreditado, com finalidade de subsidiar projetos legislativos relativos ao tema no Brasil”. O texto também detalha outros quesitos como as funções do auxiliar de adido e uma série de mecanismos de controle a serem executados.

A PF dispõe de três categorias de prepostos no exterior: adidos, adidos adjuntos e oficiais de ligação. A principal diferença entre eles é que adidos e adidos adjuntos têm missão de caráter permanente, enquanto os oficialatos de ligação têm

⁶⁹ Entrevista com o Coordenador-Geral de Relações Internacionais da Receita Federal à época, Marcos Aurélio Pereira Valadão (Sindifisco, 2011).

⁷⁰ Instrução Normativa nº 001/2005-DG/DPF, de 28 de fevereiro de 2005.

natureza transitória. As adidâncias, *per se*, são ocupadas precipuamente por delegados. Já auxiliares e ofícias de ligação podem ser provenientes de várias carreiras da PF (agente de polícia, escrivão ou papiloscopista), a depender do tipo de missão a ser executada: alguns têm mandato mais voltado às questões de imigração, como ocorre nos postos de Miami (EUA) ou Saint Georges de l'Oyapock (Guiana Francesa). Outros trabalham mais especificamente em ações de prevenção e combate ao terrorismo com estreita ligação à Interpol⁷¹. Na França, por exemplo, os policiais federais brasileiros estão lotados em dois locais distintos e com atribuições diferentes: i) na embaixada em Paris, onde estão o adido policial e seu adjunto, e ii) na sede da Interpol em Lyon, onde há quatro oficiais de ligação.

O marco legal que rege as adidâncias da PF sofreu importantes modificações em 2009 e 2012. Na primeira ocasião, inaugurou-se a nomenclatura de adido adjunto para designar os auxiliares de adido, embora as atribuições tenham permanecido praticamente inalteradas. Essa primeira reforma também trouxe a instituição dos oficialatos de ligação. Conforme exposto no próprio documento (a Instrução Normativa 001/2009-DG/DPF, de 27 de janeiro de 2009), algumas alterações foram motivadas por novo entendimento entre as agências envolvidas a partir de um Aviso Ministerial emitido pelo Itamaraty em que “solicitou ao Ministério da Justiça, entre outros pontos, o fortalecimento institucional da área internacional da Polícia Federal⁷²”.

Um ponto central de mudança referia-se à hierarquia sobre esses adidos. O texto de 2005 previa uma dupla vinculação dentro do próprio Departamento da Polícia Federal: i) à direção-geral, em termos administrativos e ii) às unidades centrais e superintendências regionais, em termos técnicos. Nos termos da reforma de 2009 o embaixador ou chefe de missão passa a compor a cadeia de comando em posição de precedência sobre as demais autoridades. A subseção dedicada a esse fim registra que “o adido e o adido adjunto serão subordinados administrativamente ao Chefe da Missão Diplomática, vinculados administrativamente à Direção-Geral e tecnicamente à Coordenação-Geral de Polícia Criminal Internacional”.

Contudo, novas transformações seriam postas em marcha por uma nova regra de 2012, acompanhando uma série de mudanças que ocorriam no estatuto e no organograma da própria PF⁷³. Nesse sentido, foi criado um departamento voltado

⁷¹ Acrônimo para o nome em inglês *International Criminal Police Organization*.

⁷² Informações contidas nos “Considerandos” da Instrução Normativa nº 001/2009-DG/DPF, de 27 de janeiro de 2009.

⁷³ Instrução Normativa nº 056/2012-DG/DPF, de 6 de fevereiro de 2012

exclusivamente aos assuntos do front externo, a Coordenação-Geral de Cooperação Internacional (CGCI). Os adidos policiais seguiram subordinados ao chefe da missão diplomática mas vinculados “técnica e administrativamente à CGCI/DPF”. Além disso, essa derradeira norma colocou os oficiais de ligação sob o comando do adido policial da missão-sede. Ainda no tocante à organização das missões, uma inovação relevante foi introduzida:

As Adidâncias da Polícia Federal no exterior serão classificadas em grupos A, B, C e D, nos mesmos moldes do realizado pelo Ministério de Estado das Relações Exteriores – MRE, que regula as missões diplomáticas e as repartições consulares, segundo o grau de representatividade da missão, as condições específicas de vida na sede e a conveniência da Administração⁷⁴.

A regra sobre a duração da missão passou de dois anos improrrogáveis (na regra de 2009) para o prazo máximo de quatro anos para adidos e adjuntos e até dois anos para oficiais de ligação. A partir de 2012, a PF inaugurou um mecanismo de transição em suas adidâncias, onde os prazos de permanência dos adidos e seus auxiliares não podem ser coincidentes, “mantendo-se uma diferença de pelo menos um mês entre a assunção das funções, visando à transferência de informações e experiências⁷⁵”. Na contramão dessas sucessivas reformas, os critérios de elegibilidade e o processo de seleção permaneceram praticamente os mesmos. Continua a cargo do diretor-geral da PF a decisão final sobre os indicados, cujos nomes são remetidos ao ministro da Justiça para publicação de portaria específica.

Apesar disso, a criação da Coordenação-Geral de Cooperação Internacional foi determinante para a perda de uma série de prerrogativas antes concentradas na diretoria-geral. A CGCI ficou responsável, por exemplo, pela elaboração dos planos de atividades para cada um dos postos no exterior e ainda pela execução de uma política de articulação com a Assessoria Internacional do Ministério da Justiça e o MRE. Com a instauração do novo *modus operandi*, a PF logrou ampliar o número de prepostos para dezenas adidos, quinze auxiliares e quinze oficiais de ligação. Aumentou também a dispersão geográfica de suas representações que hoje cobrem todos os continentes, exceto a Oceania⁷⁶.

⁷⁴ § 3 do Art. 1º, Capítulo I, da Instrução Normativa nº 056/2012-DG/DPF, de 6 de fevereiro de 2012.

⁷⁵ Art. 19, Capítulo V, da Instrução Normativa nº 056/2012-DG/DPF, de 6 de fevereiro de 2012.

⁷⁶ São dezenove países no total: África do Sul, Argentina, Bolívia, Canadá, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, Guiana, Itália, México, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, Singapura, Suriname, Uruguai, Venezuela.

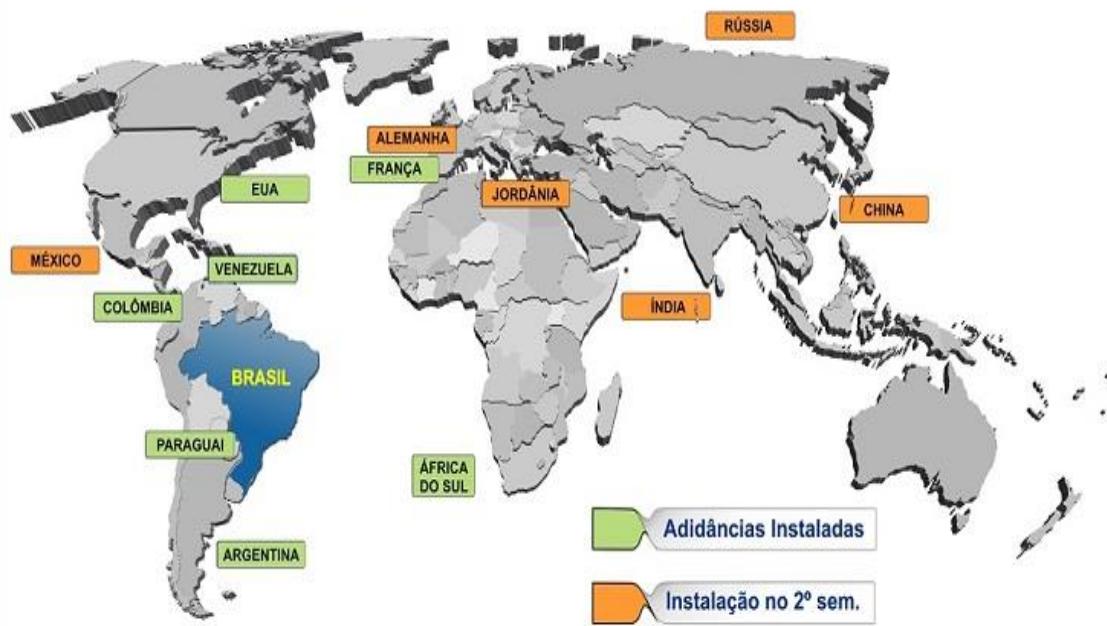
Em termos numéricos, os adidos da Polícia Federal só ficam atrás dos adidos de defesa. Todavia, outra agência vinculada à segurança nacional também possui adidâncias próprias: a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Em comparação a todos os demais, os adidos de inteligência constituem o grupo sobre o qual há menor disponibilidade de informação. O caráter confidencial já aparece desde o ato de nomeação da primeira turma, onde não aparecem os nomes dos servidores indicados, apenas suas matrículas. Conforme veiculado à época, os adidos da Abin representariam uma reedição dos postos no exterior do antigo SNI (Serviço Nacional de Informações), componentes de uma rede de prepostos do sistema de repressão do regime militar que havia sido extinta ainda na década de 1980 (DANTAS, 2007).

Esse histórico provou-se um obstáculo a essas nomeações já que “o Ministério das Relações Exteriores sempre resistiu à presença de analistas da Abin nas embaixadas, por temer que eles investigassem os diplomatas brasileiros” (DANTAS, 2007, p. 12). No entanto, a designação dos três primeiros adidos de inteligência acabou sendo viabilizada sob o compromisso de terem foco prioritário em ações de contra-inteligência e de combate ao terrorismo e ao tráfico (de drogas, armas e seres humanos). As missões escolhidas para receber esses adidos parecem fazer jus a tal orientação: Colômbia, Venezuela e Argentina. Nos termos do decreto de 27 de junho de 2007, os dois primeiros teriam duração de dois anos. Já o posto na Argentina seria inicialmente ocupado pelo prazo de seis meses⁷⁷ (BRASIL, 2007), mas acabou sendo mantido em atividade por tempo indeterminado.

Em 2009, houve especulações acerca da provável expansão desses quadros. Foi dito à época que a agência já possuía autorização para inaugurar representações na Bolívia e no Paraguai (O ESTADO..., 2009). No entanto, esse projeto sairia do papel apenas em 2017, trazendo um ganho de escala muito maior com a cobertura dos países do BRICS e algumas nações desenvolvidas. Em janeiro desse ano, a Abin instalou quatro novos postos: África do Sul, Estados Unidos, França e Paraguai (ABIN, 2017a). Um mês depois, a agência anunciou a criação de mais seis postos, chegando ao número de treze representações no exterior. Os locais escolhidos foram: Alemanha, China, Índia, Jordânia, México e Rússia (ABIN, 2017b).

⁷⁷ O documento afirma – sem dar detalhes – que a missão em Buenos Aires possuía natureza diferente das demais e, portanto, gozava de estatuto especial e provisório.

MAPA I – PAÍSES COM ADIDÂNCIAS DA ABIN EM 2017



Fonte: ABIN, 2017b.

O processo de seleção desses prepostos permanece inalterado desde o início. A escolha dos nomes é feita a partir de uma lista com cinco indicações, elaborada por um conselho interno da Abin e segue um regulamento interno que considera perfil, currículo e a proficiência do candidato no idioma do país-destino. A lista é encaminhada ao diretor-geral do órgão, a quem cabe a decisão final. Normalmente são nomeados os servidores mais antigos dentre os oficiais de inteligência, assim como ocorre na escolha do diretor-geral da agência. Há inclusive uma tendência de contiguidade entre as nomeações, com ex-diretores-gerais assumindo adidâncias e vice-versa⁷⁸.

1.6 Um século de adidâncias: memória institucional, legado e aprendizado político

As adidâncias militares foram as primeiras a surgir no serviço exterior brasileiro e, em função disso, detém hoje a rede mais institucionalizada e numerosa de prepostos. Porém a precedência não é a única razão. Os traços comuns entre as carreiras diplomáticas e militares se traduz num reconhecimento mútuo que tem sua origem na própria seleção e formação de quadros. Segundo Cheibub (1985, p.128), as academias

⁷⁸ Um exemplo é o diretor-geral que assumiu em setembro de 2016, Janér Alvarenga, que trabalhou como adido de inteligência na embaixada do Brasil em Bogotá.

militares e o Instituto Rio Branco têm diversas similaridades e “conseguem socializar seus membros dentro de sistemas articulados e coerentes, onde existe uma grande ênfase no papel que militares e diplomatas desempenham no cenário nacional”.

Isso resultaria em quadros bastante homogêneos a partir de uma socialização que transcorre em bases constantes e sob a égide da tradição herdada por dirigentes e patronos que tiveram substancial contribuição para a consolidação do Estado brasileiro⁷⁹. Ambas instituições acabam também compartilhando um perfil hierárquico que se desdobra numa cadeia de comando rígida onde a disciplina é peça fundamental não só no desempenho de tarefas rotineiras, mas para a progressão funcional. “Os militares têm uma carreira que é parecida com a nossa e também trabalham sob a lógica de uma hierarquia. Por isso eles geralmente sabem muito bem até onde vai a alçada deles ou quando a questão tem que ‘subir’”⁸⁰.

No meio militar e no Itamaraty essa disciplina rígida tem dois motivos: o primeiro deles é que você pode estar lá no fim do mundo, então você tem que obedecer; não pode ficar questionando uma ordem recebida. Você não sabe o contexto, não conhece a história... tem que obedecer. Mas, mais do que isso, a carreira deles – especialmente dos diplomatas – é em forma de pirâmide. Então pra ascender você precisa da avaliação dos seus pares. Então você precisa estar bem como todo mundo, você precisa ser obediente. Eu presenciei casos de um diplomata estar conversando com você e, de repente, ele vê um embaixador sozinho. Ele te larga e vai lá dar atenção pro cara porque é impensável uma autoridade daquela estar sozinha (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI).

Portanto, além da especialização de ofício que justifica sua existência, os adidos militares têm a seu favor essas afinidades inter-corporações que alentam sua atuação nas embaixadas e missões. Contudo isso não significa que essas adidâncias não sejam fontes eventuais de problemas. A passagem do ex-ministro Delfim Netto como embaixador do Brasil em Paris nos anos 1970, por exemplo, foi envolta numa polêmica com um de seus subordinados, o então adido militar Raimundo Saraiva Martins, que acusou Delfim de cobrar comissões sobre transações comerciais realizadas entre os dois países (MAYER; CORREIA, 2017). Mais recentemente, há relatos de alguns entrevistados que dão conta de situações conflituosas e mesmo de episódios de insubordinação de adidos militares em missão no exterior.

⁷⁹ A atuação do Barão de Rio Branco na consolidação do território nacional e na demarcação das fronteiras rendeu um reconhecimento explícito por parte dos militares quanto à importância do Itamaraty e seu corpo profissional. “Esse reconhecimento ajuda a explicar a capacidade que o Itamaraty teve de atravessar quase sem cassações políticas todo o período pós-1964” (CHEIBUB, 1985, p. 130).

⁸⁰ Entrevista Paula Aguiar Barboza, conselheira da carreira de diplomata.

Um ex-adido agrícola numera que durante sua missão chegou a presenciar atos de repreensão a um adido militar que não havia seguido a instrução recebida do chefe da embaixada para demitir um determinado auxiliar local lotado naquela adidânciaria. De outro lado, há menções sobre a solidariedade de alguns adidos militares para com os adidos do ministério da Agricultura que se manifestava na disponibilização de material de escritório ou de carros oficiais, já que os primeiros ocupam uma adidânciaria mais antiga e estruturada do que os últimos. Outra influência importante dessa precedência dos adidos militares é a abertura que permitiu a proliferação de adidâncias ligadas a outras forças de segurança (Polícia Federal e ABIN).

Porém, conforme discutido acima, há uma crescente diversidade temática e uma plasticidade institucional das adidâncias no serviço exterior brasileiro. E, acima de tudo, elas são vistas de modo bastante diverso pelos diplomatas que recorrem a uma avaliação mormente centrada em si mesmos e que busca nos “colegas” os atributos que enxergam como necessários para a atuação numa legação diplomática e que, em tese, eles próprios dispõem. Essa métrica tem estreita relação com o entendimento de que a política externa pertence à categoria de políticas de Estado, insulada das contingências do jogo político e acima do conflito de interesses o caracteriza. Embora a distinção entre políticas de Estado e políticas públicas seja uma artificialidade e, no caso da política externa, a literatura já demonstre claramente essa constatação (MILANI; PINHEIRO, 2013), é fato que ainda persistem narrativas sustentadas nesse suposto dualismo.

No caso das adidâncias diplomáticas isso se manifesta precisamente numa escala valorativa que tende a diferenciar os adidos de acordo com as políticas públicas às quais se vinculam. As adidâncias militares (e, por extensão, aquelas ligadas à área de segurança) terminam sendo mais bem acolhidas também por essa razão. Isto é, esses agregados lidam com temas que seriam mais perenes e menos suscetíveis a reorientações ocasionadas por mudanças de governo. Tudo isso desencadeia um obstáculo de natureza *ex ante* para as adidâncias de outras áreas que podem ser contestadas tanto em seu mérito quanto em seu lugar de fala. Embora em medidas variadas e nuances diversas, tal recalcitrância se impõe indistintamente às adidâncias já testadas (cultural, agrícola) e àquelas que ainda não viram a luz do dia (como o adido da indústria).

O caso emblemático dos adidos culturais fornece indicativos sobre os elementos que compõe a chamada memória negativa do Itamaraty a respeito de algumas adidâncias. De saída, é possível identificar ao menos três pontos-chave: origem, forma

de indicação e manutenção no posto. Em primeiro lugar, a experiência mostra que os ocupantes desse cargo não eram quadros do serviço público, embora alguns fossem profissionais com uma carreira reconhecida na área-fim da adidânciaria. Além desse problema da origem, tem-se a indicação eminentemente política que atendia a critérios de afinidade e apadrinhamento. Por fim, a responsabilidade de manutenção desses prepostos nas embaixadas recaía sobre o Itamaraty, inclusive em termos de remuneração.

Esse arranjo contrasta frontalmente com o das adidâncias militares, onde todos os adidos são oriundos das carreiras do serviço público militar, são escolhidos atendendo a critérios de senioridade e altas patentes, e são integralmente mantidos no exterior com recursos de suas instituições de origem. Portanto, pode-se considerar que as adidâncias têm mais chances de prosperar no serviço exterior brasileiro na medida em que se afastam do paradigma dos adidos culturais e se aproximam daquele dos adidos militares. No caso da adidânciaria agrícola, a aproximação com esse último modelo seria resultado de um longo processo de aprendizado e seguiria a crescente de participação do MAPA nas negociações agrícolas internacionais, conforme destacamos no capítulo seguinte.

**CAPÍTULO II. SEMEANDO A INTERNACIONALIZAÇÃO: EVOLUÇÃO
POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA NO FRONT
EXTERNO**

**2. Atuação internacional de cúpula e formatação da uma agenda de modernização:
da Primeira República à década de 1970**

Sendo uma das pastas mais antigas da Esplanada dos Ministérios, o MAPA foi criado ainda no século XIX e permaneceu com sua estrutura organizacional e seu rol de atribuições praticamente inalterados durante várias décadas. Contudo, essa estabilidade não inibiu que novas frentes de atuação fossem incorporadas de maneira incremental às rotinas do Ministério, com destaque às ações voltadas ao front externo. Acompanhando a evolução dos diferentes ciclos da agroexportação brasileira, o MAPA tem participado de diferentes maneiras do *trade policy-making* e das negociações internacionais agrícolas.

Essa participação não somente variou conforme os estágios que o país atravessou em termos da sua integração nas relações econômicas internacionais, como também já foi objeto de inflexões e adaptações que evidenciam uma sucessão de diferentes clivagens e capacidades de influência. De caráter multifacetado, a ação internacional do MAPA pode ser analisada sob diferentes óticas e, como consequência, pode-se encontrar indícios desse processo em diferentes períodos históricos. Mas é patente que esses indícios se avolumam em razão do grau de interdependência entre as agendas doméstica e a internacional e da maneira como determinadas conjunturas expandem ou retraem as janelas de oportunidade aos atores e instituições políticas.

Desde a República Velha e do auge da agroexportação do café, a participação da pasta da Agricultura no processo decisório sobre as estratégias internacionais para nossa cafeicultura converteu-se numa praxe comum. O Ministério teve assento em negociações de diversos acordos internacionais do café, onde eram discutidas as diretrizes gerais que regiam o comércio da *commodity*, englobando desde as tratativas sobre tarifas e cotas, até aspectos de logística e estocagem das sacas do grão nos numerosos armazéns mantidos pelo governo brasileiro no exterior (CERVO; BUENO, 2002). Nesse sentido, a busca de entendimento entre as diferentes agências governamentais envolvidas nessa pauta era um imperativo que se fazia sentir no

relacionamento entre Agricultura e Itamaraty, tanto que lançou as bases para a adoção de um novo expediente: a mobilidade de funcionários entre os dois ministérios.

O primeiro registro desse movimento de pessoal é de 1915 quando Júlio Augusto Barbosa Carneiro ingressa nos quadros do Ministério da Agricultura e assume as funções relativas à propaganda e à promoção internacional da agricultura brasileira. Seu caso é elucidativo não apenas por seu pioneirismo, mas também pelo seguimento de sua carreira que expõe uma intrincada teia socioprofissional que conectava as instituições em apreço naquele contexto particular. Por certo, o desempenho das atribuições delegadas a Barbosa Carneiro ensejava uma estreita articulação com o Itamaraty, pois requeria até mesmo o uso da rede de pessoal e dos recursos patrimoniais do MRE no exterior para dar cabo das missões comerciais e tratativas em matéria agrícola

Em 1919, Barbosa Carneiro deixa a Agricultura e migra para Itamaraty onde é designado adido comercial em Londres e, mais tarde, em Berlim. Nos anos subsequentes, atuou em diversas ocasiões na delegação brasileira junto à Liga das Nações e também foi consultor dessa organização, logrando promoção ao posto de Ministro de Segunda Classe em 1938 (COUTINHO, 2017). Logo a seguir tem-se a primeira referência ao movimento inverso ao de Barbosa Carneiro: diplomatas servindo na pasta da Agricultura. Coube ao Primeiro Secretário Lauro de Andrade Müller o posto de “adido ao gabinete do ministro da Agricultura” em 1923. Na sequência, Müller seria designado adido comercial lotado no continente europeu (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1955).

Esse intercâmbio se realizava num contexto em que o Itamaraty ainda caminhava para se tornar uma corporação “moderna” e “burocrático-racional”, onde a maioria das decisões (inclusive acerca do recrutamento de pessoal) dependiam fundamentalmente do Ministro de Estado (CHEIBUB, 1985). Entre avanços e retrocessos, a relação entre MRE e Agricultura acabou saindo fortalecida após as sucessivas reformas da Era Vargas pois ali foi preparado o terreno para um adensamento da coordenação interinstitucional e das experiências de caráter mais autônomo do MAPA em relação aos assuntos externos.

Esse processo adquiriu ossatura e maior institucionalidade ao longo da década de 1940 com a nomeação dos primeiros adidos agrícolas. Como se viu, esses prepostos da Agricultura no exterior se converteriam em atores relevantes de nossa política externa em matéria agrícola. Todavia, a importância deles suplantou o mandato nas

adidâncias já que a expertise e o aprendizado acumulados converteram-se em peça-chave no processo de aprofundamento e dinamização da interface de atuação internacional do Ministério da Agricultura. Na esteira desse aprendizado, responsável pela incorporação de novos inputs para os interesses e preferências dos *policy-makers* e para a formatação da política pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), o Ministério da Agricultura logrou fortalecer suas capacidades organizacionais e burocráticas juntamente com seu poder de agenda e de influência.

Um dos principais nomes desse processo foi o ex-adido agrícola Paulo Fróes da Cruz. Retornando ao Brasil, ele foi nomeado assessor técnico da área de produção animal do Ministério e, paralelamente, passou a acompanhar de perto as atividades internacionais da pasta. Nessa condição, articulava a vinda de ministros de agricultura estrangeiros ao país e acabou se convertendo num dos principais assessores diretos do ministro brasileiro durante as viagens oficiais, como ocorre em 1949 por ocasião do périplo do então ministro Daniel de Carvalho pelo Cone Sul⁸¹. Contudo, a maior expressão da autoridade de Fróes da Cruz dentro do Ministério se daria durante o governo Juscelino Kubitschek, na gestão Mário Meneguetti.

Como é sabido, as questões internacionais alcançaram um grande protagonismo no período JK e “o nacional-desenvolvimentismo passou a informar e a ser a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil” (CERVO; BUENO, 2002, p. 288). No tocante à agricultura, o Plano de Metas do governo estipulou uma série de medidas que ambicionavam aprimorar o ambiente institucional e a matriz tecnológica desse setor. Dentre os objetivos estava a modernização da estrutura organizacional do Ministério, a ponto de ser um dos itens tratados pelo Ministro com autoridades estadunidenses durante viagem oficial àquele país em 1957.

Segundo consta, Meneguetti esboçava grande interesse na organização interna do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), fato que ele reforçou num pronunciamento proferido naquela oportunidade: “estamos empenhados em aperfeiçoar nosso Ministério, reduzindo, ao mínimo, sua burocracia⁸²”. Essa proximidade das agências responsáveis pela agricultura nos dois países já havia adquirido especial impulso no ano anterior, quando foi instituído o Escritório Técnico de Agricultura (ETA). Essa entidade mista, responsável pela gestão dos programas

⁸¹ “Visitará o Uruguai e a Argentina o Ministro da Agricultura”, *Correio da Manhã*, 16 de ago. 1949, p. 2.

⁸² “O Brasil continuará importando trigo: declara nos EEUU o Ministro da Agricultura”, *Correio da Manhã*, 6 de set. 1957, p. 6.

conjuntos de cooperação na área agrícola e instrumentalizada por um fundo mantido pelos dois países, foi um componente central na futura criação de um núcleo especializado em temas internacionais dentro do Ministério⁸³.

Um dos principais arquitetos desse arranjo foi justamente Paulo Fróes da Cruz, que havia servido em Londres e Washington e tinha bom trânsito junto aos interlocutores estrangeiros. Com base nessas credenciais, ele se firmou não somente como o principal assessor para assuntos internacionais, mas galgou idem a posição de “segundo homem” na hierarquia da pasta, assumindo interinamente a cadeira de ministro nos afastamentos do titular⁸⁴. Além disso, ele também se destacou pela produção de uma série de estudos onde se propôs a analisar os entraves político-institucionais que interferiam na integração competitiva brasileira nos circuitos do comércio internacional de produtos agrícolas⁸⁵.

O prestígio do Diretor Nacional de Produção Animal que cumpria oficiosamente as funções de assessor internacional se estende mesmo após sua aposentadoria em 1958, tendo permanecido no posto até maio de 1960. Sua saída, combinada com o acirramento das turbulências e reviravoltas na política nacional, impuseram um declínio acentuado às investidas internacionais do Ministério da Agricultura. De modo conexo, o debate sobre os adidos agrícolas também cai no ostracismo até sua retomada em meados da década de 1970 com os projetos de lei do senador Vasconcelos Torres (ARENA-RJ). Por seu turno, o Itamaraty experimenta “um acentuado fortalecimento da instituição com uma crescente aquisição de autonomia e uma expansão do papel dos diplomatas, notadamente pós-64 (CHEIBUB, 1985, p. 124).

Com isso, ganha impulso a tendência de centralização das agendas e decisões de política externa em torno do Itamaraty, onde o caráter insulado do processo de produção dessa política e sua consequente “despolitização” assumem tons cada vez mais explícitos e se manifestam de forma contundente pelo rótulo de política de Estado atribuído à PEB (FARIA, 2008). Mas esse estreitamento na margem de atuação dos atores domésticos no front externo não autoriza a interpretação de que houve um completo arrefecimento dessa pauta e a adoção generalizada de uma postura introvertida por parte das demais agências governamentais.

⁸³ Decreto Legislativo nº 20, de 8 de maio de 1956. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=110951>>. Acesso em: 29 de mar. 2017. Os espólios do ETA (incluindo os servidores brasileiros) foram transferidos, em 1971, para a Coordenação de Assuntos Internacionais da Agricultura – CINGRA, do Ministério da Agricultura.

⁸⁴ “Aposentado o diretor do D.N.P.A”, *Correio da Manhã*, 22 de mai. 1958, p. 16.

⁸⁵ “Fróes: ação relevante pela pecuária nacional”, *Correio da Manhã*, 9 de fev. 1958, p. 8.

2.1 A Coordenação de Assuntos Internacionais de Agricultura (CINGRA) e um novo padrão de atuação no front externo (1971-1990)

No caso do Ministério da Agricultura, os efeitos dessas injunções concorreram para um duplo movimento aparentemente paradoxal: ao mesmo tempo em que o escopo para a atuação internacional se restringiu, a estrutura organizacional dedica ao tema evolui de um padrão de caráter informal e personalista para um perfil cada vez mais institucional e normatizado. Esse processo é consolidado pela criação da Coordenação de Assuntos Internacionais de Agricultura (CINGRA) em 1971⁸⁶ que, ao contrário da interpretação de Machado (2009), constituiu a primeira estrutura destinada especificamente aos assuntos internacionais a ser mencionada de maneira explícita nos sucessivos regimentos da pasta.

Pertencente à Secretaria-Geral, essa Coordenação foi incumbida de uma extensa lista de competências sobre “os assuntos relativos à cooperação financeira e à assistência técnica à agricultura, recebidas de organismos internacionais e de agências de governos estrangeiros⁸⁷”. No entanto, a CINGRA emerge sob a égide de um sistema interministerial responsável por articular e integrar sob o mesmo quadro de referência as várias iniciativas setoriais na área de cooperação internacional. A gestão desse sistema ficava a cargo da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e da Divisão de Cooperação Técnica (DCT), do Ministério das Relações Exteriores.

Isso era ligado ao Ministério do Planejamento. Depois é que se levou para o Itamaraty e que hoje se chama ABC. Mas, no início, era uma superintendência de cooperação que tava ligada ao Ministério do Planejamento. E ela tinha uma estruturação em que cada ministério setorial tinha uma coordenação que se ocupava disso. Aqui então criou-se a CINGRA. E depois ela foi juntando uma série de coisas: processos de afastamento, negociações do GATT, negociações da ALADI. As questões internacionais todas foram sendo ligadas lá (Entrevista Eliana Martins Ferreira, servidora da SRI/MAPA).

⁸⁶ Decreto nº 68.593, de 6 de maio de 1971. Reorganiza a estrutura básica do Ministério da Agricultura e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-68593-6-maio-1971-410605-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 de jun. 2017.

⁸⁷ Decreto nº 69.358, de 14 de outubro de 1971. Dispõe sobre a autonomia administrativa e financeira assegurada à Coordenação de Assuntos Internacionais de Agricultura - CINGRA, do Ministério da Agricultura, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-69358-14-outubro-1971-417634-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 27 de jun. 2017.

O decreto que normatizava as atividades da CINGRA previa que os profissionais lotados no órgão poderiam ser provenientes tanto das outras áreas da Agricultura, quanto dos demais ministérios e agências. Portanto, a Coordenação assumiu um papel de elo em dois tempos: i) na articulação formal de políticas em nível intra e interinstitucional e ii) na estruturação de uma rede socioprofissional com diferentes expertises e vinculações. A atuação horizontal se dava com a participação da CINGRA no sistema interministerial de cooperação internacional e no acompanhamento dos mandatos de negociação comercial e de integração econômica. Por conseguinte, as informações eram circuladas e discutidas junto às áreas fins do Ministério. Mas não demoraria muito para que essa via se tornasse de mão dupla e representantes das subáreas do MAPA passassem a atuar diretamente nas negociações a partir da década de 1980.

E a rede de servidores mobilizados em torno da CINGRA seria uma plataforma importante para viabilizar essa guinada. O cargo de coordenador do órgão, por exemplo, também era de livre provimento e poderia ser ocupado por servidores de outras agências, “escolhido entre técnicos de nível superior de reconhecida experiência e comprovada capacidade profissional nos assuntos relacionados com as finalidades do órgão, nomeado em comissão pelo Presidente da República”⁸⁸. E essa posição logo seria preenchida por diplomatas porque, além de outras coisas, “se tinha uma visão de que o diplomata poderia dar uma melhor assessoria pro ministro nesses assuntos e que teria uma maior entrada nas embaixadas onde precisasse ter uma negociação e tudo mais” (FERREIRA, 2016).

A designação de um alto funcionário de carreira do MRE também sinalizava a importância que o próprio ministro conferia à área internacional. Nessa esteira chegou ao MAPA, em 1979, o primeiro diplomata encarregado do comando da CINGRA: o então ministro José Botafogo Gonçalves. Convidado a assumir o posto pelo recém-empossado ministro Antônio Delfim Netto, o diplomata declarou em entrevista recente que sua ida para a Ministério teve nexo com os vínculos estabelecidos entre os dois à época em que Delfim foi embaixador em Paris⁸⁹ e teve Botafogo Gonçalves entre seus assessores.

⁸⁸ Art. 5º do Decreto nº 69.358, de 14 de outubro de 1971.

⁸⁹ Delfim Netto chefiou a embaixada brasileira em Paris entre 1975 e 1978, após ser preterido na formação da equipe econômica do governo Geisel. Seu mandato seria alvo de severas críticas trazidas a público pelo ex-deputado Francisco Pinto, dentre as quais a existência de um suposto relatório elaborado pelo ex-adido militar na França durante a gestão de Delfim, coronel Raimundo Saraiva Martins,

Eu trabalhei durante o governo Figueiredo [...] com o Delfim Netto. Eu era o chefe da Divisão de Política Comercial do Itamaraty na época. Em 79, o Delfim foi escolhido para ministro da Agricultura; e eu fui lá cumprimentá-lo. Eu tinha trabalhado em Paris, e ele era embaixador em Paris na época que eu estive lá também [...]. E então, eu fui cumprimentá-lo, e com uma certa surpresa, ele falou: por que você não vem trabalhar comigo no Ministério da Agricultura? Que tinha uma seção internacional. Que ainda tem, até hoje. Naquele tempo, era um órgão autônomo, chamava CINGRA (Coordenação Internacional da Agricultura). Eu fiquei tentado. E aceitei (GONÇALVES, 2008, p. 3).

Apesar de breves, os mandatos de Delfim no MAPA e de Botafogo Gonçalves na CINGRA tiveram impactos importantes no sentido de amalgamar a pasta num espectro mais amplo de acontecimentos e controvérsias relativos à produção da política externa. Em primeiro lugar, ambos foram transferidos, ainda em 1979, da Agricultura para a então Secretaria de Planejamento (sucessora do Ministério do Planejamento). No novo arranjo, coube a Botafogo Gonçalves a chefia da área internacional da pasta e gestora do sistema interministerial que englobava a própria CINGRA. Diz ele: “fiquei, portanto, seis meses no Ministério da Agricultura; depois, o Delfim foi para o Planejamento, e eu chefiei a Secretaria de Cooperação Internacional, a SUBIN. Hoje é a SEAIN⁹⁰. E até o fim do governo” (Ibidem, p. 3).

O entrosamento entre os dois seria crucial também para dirimir certas contendas de Delfim com alguns componentes do corpo diplomático, especialmente o então ministro Ramiro Saraiva Guerreiro, que havia substituído Delfim à frente da embaixada em Paris. A esse respeito, cabe questionar em que medida essas divergências eram informadas pelos supostos desvios cometidos por Delfim em sua passagem pelo serviço exterior. Todavia, Delfim foi capaz de contornar as críticas que lhe eram dirigidas por diferentes setores do governo e do empresariado (sobretudo do setor agrícola), e a dupla Delfim/Gonçalves seguiu uma trajetória ascendente dentro da coalizão de governo e foi bem-sucedida na definição dos nomes substitutos para o MAPA e para a CINGRA, com as indicações de Ângelo Amaury Stábile para o comando da pasta e Francisco Thompson Flores Neto para a coordenação internacional.

Stábile era amigo pessoal de Delfim desde a graduação em economia na USP e, no decorrer de seu mandato, a CINGRA passaria por alguns ajustes visando reforçar seu papel na pauta comercial em consonância com a estratégia de “exportar a qualquer

⁹⁰“acusando o embaixador de cobrar uma comissão em todas as transações comerciais realizadas entre os dois países” (MAYER; CORREIA, 2017).

⁹⁰ Secretaria de Assuntos Internacionais do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

custo” carreada pelo ministro do Planejamento. Para tanto, a agência foi acrescida de um núcleo de promoção comercial responsável pela identificação de mercados potenciais para os produtos agrícolas brasileiros. Uma publicação do período avalia que a medida era um paliativo “visando suprir a inexistência de adidos agrícolas nas embaixadas brasileiras⁹¹”. Em compensação, o grupo foi investido de autoridade para elaborar planos de adaptação da produção doméstica com vistas ao atendimento das eventuais demandas prospectadas no mercado internacional. E destacando o atraso do Brasil nessa seara comparativamente aos países desenvolvidos, o artigo arremata:

Assim, esse grupo técnico para exportações da CINGRA começou a fazer o papel desempenhado no mundo inteiro pelas embaixadas das grandes potências que, com seus adidos agrícolas e comerciais, não perdem um negócio. Paralelamente, o Brasil vinha contornando essa insuficiência diplomática através do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty⁹².

E o escolhido para a tarefa de mitigar essa suposta “ineficiência diplomática” era egresso desse mesmo Departamento de Promoção Comercial (DPR) do MRE: o ministro Thompson Flores. Aliás, também do DPR havia saído seu antecessor e patrocinador no MAPA, Botafogo Gonçalves. Até 1979 ambos chefiavam subdivisões no interior daquele departamento: o primeiro na Divisão de Operações de Promoção Comercial (DOC) e o segundo na Divisão de Programas e Promoção Comercial (DPG). Flores apresentava uma trajetória bastante atrelada ao comércio internacional de produtos agrícolas e durante seus quatro anos à frente da CINGRA comandou numerosas missões ao exterior para tratar de temas de interesse do MAPA em reuniões da FAO, Junta Interamericana de Agricultura (JIA), Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), e Aliança dos Países Produtores de Cacau, dentre outros. Em 1981, ainda durante sua estadia na pasta, foi promovido a embaixador (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1992).

Embora nesse caso particular não seja possível estabelecer um nexo causal entre progressão funcional e maior poder de barganha e de influência, o fato é que Thompson Flores logrou diversificar as agendas atinentes à CINGRA após sua promoção. Em 1982, por exemplo, o embaixador teve assento numa reunião do Fundo Monetário Internacional (FMI) na qualidade de emissário do Ministério da Agricultura responsável pela exposição dos impasses e perspectivas para a agricultura brasileira num contexto de estabilização monetária e desequilíbrio do balanço de pagamentos.

⁹¹ “Cingra pesquisa mercados”, *Diário de Pernambuco*, 10 de ago. 1981, p. A9.

⁹² Ibidem.

Segundo declarações dadas por ele à época, o aspecto polêmico do encontro não prejudicou uma percepção alvissareira sobre o Brasil, tido como país em acelerado crescimento da produção agropecuárias e “por suas condições peculiares, tem condições realmente de ocupar e desenvolver importante papel como fornecedor de alimentos a todo o mundo⁹³”.

Uma outra realização do mandato de Thompson Flores foi a instrumentalização da CINGRA “para dentro”, isto é, o fortalecimento do papel coordenativo junto às áreas-fins da pasta, logrando mobilizar e articular diferentes quadros e recursos em virtude das agendas internacionais que se avolumavam e diversificavam. Tal aumento na penetração e na capilaridade desses temas guarda estreita relação com a complexidade envolvida nas negociações do comércio internacional agrícola a partir dos anos 1980, em que os termos dos tratados passam a exigir conhecimentos cada vez mais específicos. Nesse sentido, alguns representantes de subáreas do MAPA começaram a se empenhar mais diretamente, inclusive na posição de integrantes das delegações diplomáticas enviadas para fóruns como a ALADI e o GATT.

Essa inflexão marca a passagem de uma atuação internacional concentrada nos escalões superiores do Ministério para um padrão onde a participação seria estendida ao corpo técnico, num processo gradativo cuja cadência acompanhou a própria evolução dos marcos de negociação. No caso do GATT, esse período se destacou pelas iniciativas para implementar os acordos de redução tarifária gestados na Rodada Tóquio (1973-1979) e, principalmente, pela centralidade assumida pela questão das barreiras não-tarifárias. Nesse contexto, coube à Secretaria de Política Agrícola (SPA) o papel de precursora no destaqueamento de funcionários para acompanhar de perto essas agendas.

2.1.2 Sob a égide da liberalização: ascensão e declínio da CINGRA frente ao modelo de atuação internacional descentralizada

Com o lançamento da Rodada Uruguai do GATT (1986), a participação da SPA se tornaria mais estruturada e dois de seus servidores se converteriam em pontos focais nessa matéria: os economistas Renato Antônio Henz e Lino Luiz Colsera. Funcionários da CONAB cedidos ao MAPA, eles foram encarregados da intermediação dos interesses e contingências do setor agrícola junto aos negociadores brasileiros e às suas contrapartes nas delegações estrangeiras. A partir das experiências no âmbito

⁹³ “Bird aplica US\$ 900 milhões no NE em 83”, *Diário de Pernambuco*, 10 de set. 1982, p. A13.

multilateral, os dois tiveram também importantes inserções nas frentes de negociação regionais (Mercosul e Alca). Além disso, Henz e Colsera se dedicaram à produção de um documento⁹⁴ no qual sintetizam e propõem um conjunto de análises sobre o Acordo Agrícola adotado no fim da Rodada, bem como publicariam separadamente outros artigos discorrendo sobre assuntos correlatos⁹⁵.

Os incentivos para essa participação mais radicular lançados durante a gestão de Thompson Flores seriam continuados e reforçados pelo sucessor na CINGRA, o ministro Pedro Paulo Pinto Assumpção. Mas, sob a égide da redemocratização, seu mandato teria uma série de novos condicionantes. De saída, Assumpção tinha uma trajetória destoante de seus predecessores, vindo do Departamento Econômico (DEC) e não do Departamento de Promoção Comercial (DPR). No DEC, ele ocupou a subchefia da Divisão de Política Financeira (DPF), entre 1973 e 1977, quando assumiu a chefia daquela repartição até a sua ida para o MAPA em 1985.

Alguns meses após sua posse na CINGRA, o presidente José Sarney realiza uma reforma ministerial e o titular da Agricultura é substituído: sai Pedro Simon e entra Íris Resende, ambos do PMDB. Nessa troca, Assumpção é reconfirmado como coordenador e seguiria trabalhando com Íris Resende até o encerramento do mandato em 1990, naquela que seria a última gestão antes da extinção da CINGRA. Ao assumir a pasta, o ministro Resende estipulou como meta pôr um ponto final às importações de *commodities* como arroz, algodão e milho (LOPES, 1992). Por outro lado, seu mandato foi palco de intensa atuação no front externo, tendo ele próprio participado de uma sucessão de negociações no âmbito da Rodada Uruguai do GATT e em outros fóruns internacionais.

Esse período marcaria a emergência de novos condicionantes e a multiplicação de empecilhos à agenda de liberalização do regime multilateral de comércio. Isso se fez sentir especialmente nos debates sobre agricultura por conta da persistência das medidas de caráter protecionista (subsídios à exportação, apoio doméstico) empregadas por países desenvolvidos, “criando distorções no comércio agrícola e trazendo grandes prejuízos para as exportações brasileiras” (CARVALHO, 2003, p. 387). Nessa esteira,

⁹⁴ COLSERA, Lino L.; HENZ, Renato A. *GATT/Rodada Uruguai*: acordo agrícola. Brasília: CONAB, 1997.

⁹⁵ HENZ, Renato A. Condicionantes externos à política agrícola. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, v. 16, n. 1, 1995.

COLSERA, Lino L. A retomada das negociações agrícolas na OMC. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 7, n. 3, 1998.

são lançadas as primeiras iniciativas visando a orquestração de posições comuns e a atuação em bloco dos principais países agroexportadores.

Dali em diante, coalizões internacionais de geometria variável se converteriam numa praxe das negociações agrícolas dentro das rodadas de liberalização comercial. E, em certa medida, as prioridades e as posições relativas do Brasil nessas alianças passaram a ser cada vez mais informados pela participação de representantes do MAPA. Entre as Rodadas Tóquio e Uruguai surgiu a primeira coalizão desse gênero, pautada em encontros informais e de caráter eminentemente reservado: o Grupo de Morges⁹⁶. Em essência, os representantes daqueles países buscaram estabelecer um processo de consultas mútuas a fim de promover um alinhamento de seus interesses e formular propostas em matéria de agricultura.

Em seus primórdios, a delegação brasileira não contava com nenhum emissário do Ministério da Agricultura naquelas reuniões. Mas já em 1988 esse estatuto mudaria e o chefe da CINGRA seria incorporado como delegado representante do MAPA. O mesmo viria a se repetir em 1989. No currículo de Pedro Paulo Assumpção, essas missões ficaram registradas como “Reunião do Grupo de Países Representativos da Agropecuária Mundial (Grupo de Morges), Genebra, 1988/1989 (delegado)” (BRASIL, 2002, p. 23.424). Não obstante, o principal ganho de escala na participação do Ministério da Agricultura nesses circuitos viria com a criação do Grupo de Cairns.

Esse diferencial se manifestaria na própria reunião que deu origem à coalizão, realizada em agosto de 1986 na cidade de Cairns, Austrália. Naquela ocasião, a missão brasileira foi chefiada pelo Ministro da Agricultura, Íris Rezende, acompanhado por dois assessores da pasta: Pedro Paulo Assumpção (CINGRA) e Paulo Ernani Ortega (chefia de gabinete). E, da parte do Itamaraty, foi destacado o então chefe da Divisão de Produtos de Base, conselheiro Valdemar Carneiro Leão. Todavia, essa não foi a estreia do ministro Rezende na liderança de delegações no exterior. Alguns meses antes da missão em Cairns, o político goiano encabeçou a comitiva brasileira presente à II Consulta Ministerial sobre Estratégias e Políticas Alimentares na América Latina e no Caribe, sediada em Buenos Aires⁹⁷.

⁹⁶ Segundo De Haen et al. (1985), esse fórum teve origem em 1982 com duas reuniões sediadas num hotel da cidade suíça de Morges, nas proximidades de Genebra. Compareceram ao encontro os representantes de Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Comunidade Europeia, Estados Unidos, Finlândia, Índia, Japão e Nova Zelândia.

⁹⁷ Completavam a delegação à capital argentina: o embaixador Octávio da Silva Neves, representante do Brasil junto à FAO (subchefe); Pedro Paulo Assumpção, coordenador da CINGRA/MAPA (delegado); e Paulo Ernani Ortega, chefia de gabinete/MAPA (delegado) (BRASIL, 1986).

Efetivamente, foi na esteira das negociações comerciais multilaterais que o novo marco da participação do MAPA se consolidou e se desdobrou em efeitos a montante (na definição das estratégias desenvolvidas pela pasta) e a jusante (nas posições adotadas pelo Brasil no âmbito do Grupo de Cairns). O primeiro conjunto de efeitos teve relação com a posição relativa da área internacional na hierarquia do Ministério e o estatuto prioritário que lhe foi concedido pelo Ministro. Após a reunião na Austrália, Íris Rezende entendeu que era premente reforçar sua equipe voltada às negociações comerciais internacionais e convidou outro diplomata para somar-se aos seus assessores. Não por acaso, tal convite foi feito ao diplomata que havia dado suporte à Rezende durante as tratativas em Cairns: o conselheiro Valdemar Carneiro Leão, chefe da DPB.

“Eu fui para o encontro em Cairns e o chefe da delegação era o Íris Rezende. E, pouco depois, o Íris me convidou para ir trabalhar com ele no Ministério da Agricultura. Só que o embaixador que chefiava o Departamento Econômico não gostou da ideia e logo afastou essa possibilidade” (Entrevista Valdemar Carneiro Leão, embaixador). É possível admitir, portanto, que Rezende tenha sido pioneiro na tentativa de instaurar no MAPA um expediente ocasionalmente adotado na Esplanada dos Ministérios:

Às vezes eles usam essas figuras: existe a assessoria internacional, mas o ministro quer dar valor à área internacional, então ele traz um diplomata de peso como assessor especial dele que fica supervisionando a assessoria internacional. Mas, formalmente, quem está lá é um diplomata de menor nível, às vezes até ministros já, mas ainda não muito conhecido (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI/MAPA).

Mas a despeito do malogro dessa investida inicial, o Ministério foi parcialmente contemplado na medida em que os diplomatas encarregados das negociações agrícolas no âmbito do GATT (especialmente no interior do Grupo de Cairns) tinham bom trânsito e conexões socioprofissionais no MAPA. O próprio conselheiro Valdemar Carneiro Leão, tendo declinado da transferência para a Agricultura e permanecido na DPB, assessorou Íris Rezende na Terceira Reunião Ministerial do Grupo de Cairns de 1988, realizada em Bariloche (Argentina). Aliás, a delegação brasileira era a mesma que esteve na Austrália. Na reunião ministerial de 1987 realizada em Ottawa, no Canadá, nem o ministro Rezende nem o chefe da DPB se fizeram presentes. No entanto, a delegação brasileira foi chefiada pelo embaixador Thompson Flores (ex-CINGRA) e subchefeada por seu sucessor à frente da coordenação, o ministro Pedro Paulo Assumpção.

Em 1989 Íris Rezende voltaria a ser chefe de delegação num encontro do Grupo de Cairns, com o diferencial de exercer tal incumbência em dois tempos: primeiramente na reunião preparatória dos países latino-americanos membros da coalizão (Argentina) e, por conseguinte, na 5^a Reunião Ministerial do Grupo (Nova Zelândia). De modo correlato, outro tema candente das tratativas multilaterais mobilizaria os esforços e preencheria boa parte das agendas do ministro: as barreiras sanitárias e fitossanitárias. Em 1987, Rezende viajou em missão oficial aos Estados Unidos acompanhado de Pedro Paulo Assumpção com vistas à assinatura de um acordo de empréstimo junto ao Banco Mundial que garantia verbas para um projeto intitulado “Controle das Doenças Animais” (BRASIL, 2002, p. 23.423).

Na esteira dessas ações e visando aplacar as críticas direcionadas à sanidade dos rebanhos brasileiros, o ministro empreendeu viagem oficial à Bruxelas em 1989 para se reunir com interlocutores europeus que sinalizavam para um embargo das exportações de carne bovina. Antes dessa missão ministerial, o coordenador da CINGRA já tinha estado na capital belga para as conversações preliminares e assessorou o titular da pasta durante as tratativas que se seguiram. Além disso, a centralidade atribuída às questões sanitárias e fitossanitárias também se expressaria em diversos outros compromissos do coordenador internacional do MAPA.

Assumpção foi representante do Ministério no Comitê sobre Barreiras Técnicas ao Comércio do INMETRO, compareceu às reuniões do Comitê de Sanidade Vegetal dos Países do Cone Sul (COSAVE) e do Comitê Hemisférico para a Erradicação da Febre Aftosa, ambos em 1988. Em seu último ano de mandato, o coordenador assumiu maior protagonismo nas negociações do GATT em razão do envolvimento de Íris Rezende com a sucessão presidencial. Ele foi o único representante da Agricultura na Reunião de Altos Funcionários do Grupo de Cairns em Genebra (1988) e Montreux (1989). E durante a 6^a Reunião Ministerial do Grupo de Cairns, realizada no fim de 1989 na Tailândia, Pedro Paulo Assumpção foi apontado chefe da delegação brasileira (BRASIL, 2002, p. 23.424).

Essa proeminência na atuação internacional do MAPA também estava ancorada na efetiva participação da pasta nos esforços de coordenação interministerial lançados a partir da Rodada Uruguai. Com a criação do Grupo Interministerial de Bens (GIB), as discussões em torno da posição brasileira na negociação agrícola passavam

pelo crivo das diversas agências ali reunidas⁹⁸. Basicamente todos os atores governamentais implicados com a política comercial externa se faziam representar nesse colegiado, como a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e a Secretaria Executiva da Comissão de Política Aduaneira (CPA). E a cadeira reservada ao Ministério da Agricultura competia ao coordenador da CINGRA.

Desse modo, a interlocução desempenhada por Assumpção no âmbito do GIB era crucial na busca de uma maior compatibilização entre as políticas domésticas de apoio à agricultura e os condicionantes pró-liberalização que se delineavam naquele período. A propósito, uma agenda de reestruturação das políticas públicas domésticas foi implantada aos poucos e aboliu controles quantitativos na importação e exportação e ajustou vários instrumentos do crédito agrícola e da política de suporte de preços⁹⁹ (HELPFAND, 1999). Nesse sentido, o MAPA estava em primeiro plano naquela concertação e era a principal dobradiça entre o plano doméstico e internacional. Esse estado de coisas ajuda a explicar, por exemplo, a relutante posição do Brasil nos primeiros anos de operação do Grupo de Cairns.

Nos termos de documentos oficiais do Itamaraty obtidos por Ramanzini Júnior (2012), o entendimento brasileiro durante o estágio inicial e intermediário da negociação apontava que “não parecem por hora reunidas as condições para maior desenvoltura da atuação brasileira dentro do Grupo. Inibem-nos ainda certas incógnitas no abastecimento doméstico e nos rumos mais imediatos do setor agrícola nacional¹⁰⁰”. Estava bastante claro que o Itamaraty percebia a necessidade de reorientar as diretrizes da postura negociadora do país mas era obstado pela relativa indefinição doméstica. Uma instrução de Brasília para a delegação em Genebra, de 19/07/1989, assinalava que:

A Delegação deverá ter em mente, na presente fase negociadora, que cada compromisso a ser assumido pelo Brasil deverá ser submetido a um intenso processo de avaliação interna, entre órgãos do governo e setor privado, sendo no momento imprevisível o seu grau de aceitação. Colho tal impressão dos encontros com os diversos órgãos da Administração e entidades privadas que têm sido promovidos em coordenação dessa SERE¹⁰¹ com o Ministério da Agricultura, com vistas, precisamente, a subsidiar a posição brasileira no GN

⁹⁸ Decreto nº 92.466, de 17 de março de 1986. Cria, no Ministério das Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio de Mercadorias e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92466-17-marco-1986-442563-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 de jun. 2017.

⁹⁹ “O cerne da mudança é perceptível pelo movimento em direção ao livre comércio, preços determinados no mercado e políticas previsíveis, distanciando-se do padrão de crédito subsidiado e intervenção errática” (Ibidem, p. 22).

¹⁰⁰ Despacho telegráfico expedido pelo Departamento Econômico à embaixada brasileira em Camberra (Austrália), nº 92, de 23 de abril de 1987.

¹⁰¹ Secretaria de Estado das Relações Exteriores.

de Agricultura. A formulação da posição tem-se defrontado com a dificuldade inicial da inexistência de uma política agrícola abrangente, de longo prazo. Encontramo-nos, portanto, na difícil situação de acompanhar uma negociação internacional sem o correspondente amadurecimento ou a contrapartida interna¹⁰².

Portanto, a postura mais ofensiva do Brasil no comércio agrícola e alinhada com a agenda do Grupo de Cairns não era uma realidade antes dos anos 1990. Porém, este fato não guarda nenhuma relação com uma postura introvertida ou não-engajada do MAPA nas negociações internacionais. Pelo contrário, o papel atuante da CINGRA conjugado à expertise de funcionários de outras áreas da pasta e ao compromisso de vários ministros com a política comercial externa criaram as condições para essa inflexão. Mas, de forma paradoxal, esse arranjo institucional e a mobilização que lhe animava não perduraram até a concretização dessa guinada. A CINGRA seria extinta pelo Decreto nº 99.621, de 18 de outubro de 1990.

Por outro lado, o desaparecimento da CINGRA não implicou – e nem poderia – numa renúncia do MAPA em fazer-se presente nas negociações comerciais ou em outras agendas da política externa. De fato, observou-se uma dispersão dos quadros e expertises que a coordenação internacional vinha aglutinando em quase duas décadas de existência. Sem dúvidas, a desmobilização de um diplomata experiente exclusivamente dedicado aos assuntos internacionais da agricultura e dos servidores do próprio Ministério lotados naquela unidade específica não deixa de representar um revés substancial. Antes mesmo desse decreto supressivo, a CINGRA já experimentava cortes de pessoal e de seus cargos de direção¹⁰³.

Todavia, cumpre salientar que a descontinuação da CINGRA responde à agenda de reformas do Estado promovidas pelo presidente Collor e não a um desengajamento do Ministério da Agricultura ou do setor privado agrícola na frente internacional. E mesmo essa determinação palaciana de “enxugar” a máquina pública seria contemporizada pouco depois e, no caso do Ministério da Agricultura, as atribuições internacionais voltariam a estar formalmente previstas no regimento interno aprovado em julho de 1992¹⁰⁴. Porém, a recomposição não contemplou a recriação de uma unidade específica para esse fim mas limitou-se a regulamentar a competência de

¹⁰² Mensagem nº 0fC2008-00785 de Exteriores para Delbrasgen (RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 34).

¹⁰³ O caso de Renato Henz, servidor que vinha trabalhando nas negociações comerciais internacionais, é um exemplo disso. Ele ocupava a função de Diretor da Divisão de Relações Internacionais da CINGRA e foi exonerado pela Portaria 133, de 24 de abril de 1990.

¹⁰⁴ Decreto nº 599, de 09 de julho de 1992.

“assessoramento nos assuntos de cooperação e assistência técnica e financeira internacionais¹⁰⁵” do gabinete do ministro.

O expediente de destacar funcionários para as reuniões do Grupo de Cairns e do GATT se manteve quase inalterado durante esse período de retração da área internacional da pasta. E esse traço de continuidade seria central no modelo descentralizado de atuação internacional que se instalaria a partir de 1996. Com efeito, o regimento interno aprovado naquele ano consolidou a função de assessoramento internacional do gabinete do ministro e trouxe novas competências à SPA e também à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) atinentes ao acompanhamento e implementação de políticas e acordos internacionais. As duas secretarias logo desenvolveram pequenos núcleos dedicados àqueles fins¹⁰⁶.

A SPA criou duas coordenações-gerais responsáveis pelo acompanhamento das negociações agrícolas comerciais multilaterais (OMC) e regionais (Alca). A SDA instituiu em seu gabinete três divisões: uma para acompanhar as negociações sanitárias e fitossanitárias (SPS) no âmbito da OMC, outra para tratar do mesmo tema no âmbito do Mercosul e uma terceira divisão que tratava dos acordos SPS bilaterais (MACHADO, 2009, p. 77).

Para além da publicação desse regimento interno mais abrangente e detalhado, esse período marcou uma fase de acentuado debate de ideias e proposições para delinear uma agenda de médio e longo prazo para diversos subcampos de políticas públicas para a agricultura. A exemplo do que já vinha acontecendo com as câmaras setoriais instituídas pela Lei Agrícola de 1991, agências governamentais e representantes de setor privado se juntaram em espaços formalizados de interlocução com o intuito de diagnosticar e revisar o arcabouço de programas e instrumentos vigentes e propor medidas de aprimoramento e os novos projetos a serem consecutidos. O exemplo mais notório desses esforços seria o Fórum Nacional da Agricultura (FNA), discutido mais adiante.

Embora diversos aspectos da estrutura e do funcionamento do MAPA terem sido amplamente discutidos dali em diante nos subgrupos desse Fórum, essa temática suscitou a elaboração de uma política específica denominada Projeto de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (PRIMA). Durante pronunciamento de lançamento desse conjunto de ações, o presidente Fernando Henrique Cardoso alegou que o setor agrícola havia pago um preço elevado na

¹⁰⁵ Ibidem, art. 3º, § 5.

¹⁰⁶ Decreto nº 1.784, de 11 de janeiro de 1996.

implantação do Plano Real e que havia chegado o momento de definir políticas que permitiriam recompensá-lo¹⁰⁷. O decreto do PRIMA enfatizava a necessidade de reorganizar o Ministério “dentro de uma visão de cadeias agroprodutivas, seus agentes e processos, de forma a propiciar sua adequação aos novos cenários internos e externos determinados pela globalização econômica¹⁰⁸”.

Esse documento apresenta um argumento inédito no que tange aos determinantes da atuação do MAPA: é a primeira vez que o cenário externo aparece formalmente como uma injunção a ser levada em conta pelo Ministério no desempenho de suas atribuições. Até então o front externo era destinatário de uma parcela das ações da pasta. A orientação presente nessa norma redefine o *lócus* da agência ao conceder tal poder de influência aos atores e instituições estrangeiros. Mais ainda, o interno e o externo surgem equiparados sob à égide da globalização. Esse novo estatuto mostra-se coerente com os argumentos do ministro da época, Arlindo Porto, para quem o imperativo da globalização catalisava as mudanças propostas no PRIMA:

A ideia central é rever conceitos ultrapassados e reorientar as ações para métodos e processos mais modernos no setor agropecuário que propiciem resultados práticos efetivos, garantindo melhor qualidade e competitividade aos produtos do complexo agropecuário agribusiness brasileiros. O enfoque da Reorientação está baseado na integração das cadeias agroprodutivas, com ênfase em novas tecnologias e informações, ganhos de competitividade, aperfeiçoamento do sistema de defesa sanitária e fitossanitária, aumento da qualidade dos produtos e serviços, que garantam satisfação do cliente, tanto interno como externo (PORTO NETO, 1996, p. 11).

Nesse sentido, o ministro posicionava a agricultura no centro das estratégias da política de comércio exterior, uma vez que as *commodities* brasileiras preencheriam os requisitos para uma inserção mais competitiva nas correntes de comércio globais. Além disso, Porto sustentava que esse entendimento deveria ser um vetor para os negociadores brasileiros ante os acordos de liberalização comercial e de integração regional. E a busca de alternativas para realizar essas metas passava fundamentalmente pela revisão do papel institucional do Ministério (Ibidem). Efetivamente, esse ímpeto se manteria após a saída de Arlindo Porto e se combinaria com as demandas de teor semelhante saídas do Fórum Nacional da Agricultura. Nos anos subsequentes, o Ministério experimentaria um ritmo ímpar de transformações em sua estrutura

¹⁰⁷ “Carta da OAB faz duras críticas ao governo de Fernando Henrique”, *Tribuna da Imprensa*, 06 de set. 1996, p. 2.

¹⁰⁸ Art. 2º do Decreto nº 2.001, de 05 de setembro de 1996.

organizacional com a publicação de sucedâneos regimentos internos em 1998, 1999 e 2000.

O primeiro deles ampliou consideravelmente o arco de competências do gabinete do ministro no plano internacional que antes se limitava às atividades de assessoramento. Dali em diante o órgão ficou encarregado de “coordenar e promover o desenvolvimento de atividades, no âmbito internacional, nas áreas de cooperação, assistência técnica e financiamento externos, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), e outros órgãos da administração pública¹⁰⁹”. Enquanto os núcleos internacionais da SPA e da SDA conservaram suas estruturas e funções, o Departamento de Pesca e Aquicultura recebeu mandato para subsidiar, assessorar e participar de negociações internacionais que envolvessem o setor¹¹⁰.

O regimento interno publicado em 1999 consolida esse quadro de competências internacionais e traz uma alteração importante que suplementa a posição do MAPA como interlocutor do setor privado agrícola na burocracia federal: o Ministério absorve a função de formulador das políticas públicas para o café, o açúcar e o álcool que antes estavam a cargo do MDIC. Com isso, foi criada a Secretaria de Produção e Comercialização (SPC) para abrigar e coordenar as ações do Departamento do Café e do Departamento do Açúcar e do Álcool. Completava a estrutura da SPC o Departamento de Comercialização que foi instrumentalizado a “traçar planos de ação estratégicos que visem direcionar e estimular a comercialização interna e externa de produtos agropecuários¹¹¹”.

Além dessas tarefas relativas à promoção comercial dos produtos agrícolas, a SPC passou a “formular propostas e participar de eventos sobre negociações de acordos ou convênios internacionais concernentes aos temas agropecuários e da agroindústria¹¹²”. Com as alterações do regimento interno aprovado no ano 2000, uma quarta secretaria do Ministério inseriu atribuições internacionais no seu regulamento: a Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo. O alcance dessas atividades ficou limitado à implementação das decisões de organismos internacionais e de acordos bilaterais em sua área de competência. Em contrapartida, a SPA logrou expandir seu raio de atuação para além de acompanhar e elaborar estudos sobre mercados agrícolas e seletos temas de política internacional. No novo estatuto, a Secretaria obteve mandato para “participar

¹⁰⁹ Art. 3º, § IV do Decreto nº 2.681, de 21 de julho de 1998

¹¹⁰ Ibidem, art. 18, § XIII.

¹¹¹ Art. 25, § I do Decreto nº 3.152, de 26 de agosto de 1999.

¹¹² Ibidem, Art. 22, § IV.

de negociações sobre os temas de política comercial externa que envolvam produtos do setor agropecuário e de seus insumos¹¹³”.

Conforme demonstrado previamente, a SPA havia sido a primeira área-fim do Ministério a despender esforços no front externo em articulação com a antiga CINGRA. Não obstante, a Secretaria desempenhou ainda um papel destacado (ao lado da SDA) na estruturação de seus núcleos internacionais sob a ótica de mandatos específicos (OMC e Alca) e não em termos mais genéricos como ocorreu em suas congêneres. Essa posição de vanguarda da SPA traria outros desdobramentos nos anos seguintes quando se observa uma inversão nessa lógica de atuação internacional descentralizada que cede espaço para uma arquitetura institucional cada vez mais concentrada nessa matéria. Esses esforços de viés centrípeto ficariam evidentes a partir da gestão do ministro Roberto Rodrigues.

2.2 A organização de interesses e o papel determinante do setor privado agrícola

Na Constituição de 1988 não havia qualquer sinalização de que o país seguiria uma trajetória de acentuada integração no plano internacional ou de liberalização de sua economia (LEOPOLDI, 2016). Todavia, aquele período já presenciava fortes efeitos da confluência entre liberalização e abertura econômica que conduziu o país a reorientar os fundamentos de sua política externa e conceber estratégias renovadas de acordo com um novo padrão de “integração competitiva” (LIMA, 2000). Nessa esteira é que se delineia um momento particular do *policy-making* da PEB interpretado como de pluralização de atores (CASON; POWER, 2009), de desencapsulamento burocrático (FARIA, 2008) ou de horizontalização decisória (SANCHEZ-BADIN; FRANÇA, 2010).

A despeito dessas diferentes ênfases, é fato que aquela conjunta favoreceu uma redefinição dos arranjos institucionais voltados às negociações comerciais internacionais em dois eixos distintos: horizontal e vertical. O primeiro diz respeito ao alargamento da participação ministerial à medida que outros ministérios e agências, *a priori* domésticos, expandem sua área de interesse para assuntos de natureza externa (MILANI; PINHEIRO, 2013). O segundo eixo faz referência à diversificação das modalidades de interação entre Estado e sociedade, insufladas pelas possibilidades de mobilização e participação política desobstruídas a partir da abertura democrática. No caso do setor privado agrícola, certas lideranças despontam nesse período e se

¹¹³ Art. 7, § IX do Decreto nº 3.527, de 28 de junho de 2000.

convertem em importantes interlocutores, como no caso de Roberto Rodrigues que se destacava a partir da militância nas associações de defesa da agricultura.

Em 1985, Rodrigues se elege presidente da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e assume também a vice-presidência da Organização das Cooperativas das Américas (OCA). Desde aquela época, ele já chamava atenção para a necessidade de se modernizar e internacionalizar do Ministério da Agricultura, propondo inclusive a criação dos postos de adido agrícola: “Eu, pessoalmente, falava isso há 30 anos. Fui presidente na OCB nos anos 80 e, desde aquele tempo, eu trabalhava com essa ideia” (RODRIGUES, 2016)¹¹⁴.

E a própria OCB se constituiria numa plataforma importante para fazer avançar essa agenda: “a Eliana¹¹⁵ veio trabalhar comigo. Ela foi responsável pela área internacional da OCB, abrindo o Brasil cooperativo para o resto do mundo¹¹⁶”. As ações empreendidas por eles representariam não apenas essa abertura setorial do cooperativismo, mas também reforçariam o elo entre esses dois atores cujas trajetórias profissionais são, em si mesmas, representativas do itinerário das políticas de internacionalização, como se verá em detalhe mais adiante. Por ora, cumpre dizer que o vínculo entre os dois remonta à graduação em agronomia na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP).

O trabalho da Eliana, e de um outro rapaz que trabalhava com ela – também grande entendedor da área internacional – permitiu, primeiro, que eu ficasse numa posição junto à OCA. Depois eu filiei a OCB à ACI (Aliança Internacional de Cooperativas) em 1989. E já em 1992 eu era presidente do Comitê Mundial de Cooperativas Agrícolas e, em 1997, fiquei presidente da Aliança Mundial de Cooperativas e fui pra Genebra. Então esse período reforçou profundamente a tese que eu tinha de internacionalizar o agronegócio brasileiro. Nós éramos um país fechado em relação ao resto do mundo, um país comprado. As pessoas vinham comprar aqui mas nós não íamos vender nada lá fora. E a imagem era uma imagem distorcida e negativa. (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

Portanto, essa passagem pelos organismos de cúpula do cooperativismo mundial representou um marco *sine qua non* para sedimentar as convicções e balizar as políticas de internacionalização que seriam implementadas por Rodrigues nos diferentes fóruns e entidades por onde passaria nos anos seguintes. A liderança exercida por ele também foi importante para aglutinar entidades de representação da agricultura e

¹¹⁴ Entrevista do ex-ministro Roberto Rodrigues ao autor, realizada em dezembro de 2016.

¹¹⁵ Na época Eliana Martins Ferreira trabalhava na CINGRA e, após a extinção desta, passou a atuar como consultora da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) onde foi responsável pelos projetos de cooperação técnica na área agrícola. Em 1986, foi laureada com medalha da Ordem de Rio Branco.

¹¹⁶ Ibidem.

articular posições comuns em momentos-chave do debate político, tal como ocorreu durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Naquela conjuntura, o então presidente da OCB ajudou a fundar e tornou-se secretário-geral da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), onde seria gestado um amplo arco de alianças entre as maiores entidades de representação do segmento para pautar os debates e a elaboração da nova Carta magna.

[...] eram três grandes lideranças: o Roberto Rodrigues na OCB, o Flávio Menezes na Sociedade Rural Brasileira e o Alysson Paulinelli, que foi meu paraninfo de graduação em Piracicaba, como presidente da CNA. Então, desse grande entendimento entre esses três líderes e três grandes amigos foi possível construir, digamos assim, de baixo para cima, um posicionamento da agricultura como relação às discussões da Constituinte e através desse congraçamento de fincar alguns pilares importantes na discussão da Constituição. E depois esse esforço continuou com o Fórum Nacional de Agricultura. O Roberto sempre tem esse papel de motivar uma melhor coordenação. A própria criação da ABAG, que é de 93, portanto já nos anos noventa... (WEDEKIN, 2012, p. 14).

De fato, a Frente foi a principal trincheira de onde saiu a ideia de representação conjunta do agronegócio e o discurso de suas lideranças contribuiu para consolidar uma nova imagem política para a agricultura empresarial: do antigo ruralismo para o moderno agronegócio. Em certa medida, operou-se uma verdadeira reinvenção do próprio conceito de agricultura no Brasil que acabaria sendo adotado por praticamente todos os atores do setor agropecuário e para além dele. Entidades de representação tradicionais como CNA e SRB, a mídia, o mundo acadêmico e amplos setores governamentais adotaram o termo agronegócio como sinônimo de cadeias produtivas envolvendo produtos de base agrícola (SANTOS, 2011).

Nesse sentido, acabou-se por constituir a ideia-força que embasaria todo um arcabouço discursivo que se refletiu em mudanças profundas no padrão de organização de interesses e nos canais de interlocução entre agências governamentais e setor privado. Conforme explicita Ivan Wedekin¹¹⁷ (2012), um dos primeiros e importantes

¹¹⁷ Engenheiro agrônomo formado na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP), inicia sua trajetória nas entidades de representação da agricultura em 1981, quando ingressa na Sociedade Rural Brasileira (SRB). Em seguida, participou ativamente das discussões da Frente Ampla da Agricultura ocorridas durante a Assembleia Nacional Constituinte. Em 1990 publica a obra “Complexo agroindustrial: o agribusiness brasileiro” (1990) em coautoria com Luiz Antônio Pinazza e Ney Bittencourt, considerada um marco fundamental na delimitação conceitual e empírica do moderno agronegócio. Com passagens pela empresa Agroceres e pelo mercado de consultoria, Ivan Wedekin mantém estreitos laços com as entidades do setor agrícola e suas lideranças. Em 2002, participa da organização do Primeiro Congresso Brasileiro de Agribusiness juntamente com Roberto Rodrigues. Com a ida de Rodrigues para o Ministério da Agricultura, é convidado a assumir a cadeira de secretário de Política Agrícola, onde permanece entre 2003 e 2006. De lá para cá, atua como Diretor de Commodities

marcos dessa nova etapa foi a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), “cuja ideia de criação nasceu em um final de semana na fazenda do Roberto Rodrigues, em Guariba, no interior de São Paulo. [...] inclusive o Alberto Veiga e eu escrevemos o primeiro rascunho do estatuto da ABAG” (Ibidem, p. 11). E já durante esse processo de constituição, a ABAG se conformaria como uma organização de caráter interprofissional, independente das organizações tradicionais, de corte horizontal e vocação generalista (ROMANO, 2011).

Por outro lado, a progressiva especialização em cadeias produtivas redundou na multiplicação e no fortalecimento das associações setoriais e foi decisiva na criação e no funcionamento das câmaras setoriais da agropecuária e do Conselho Nacional de Política Agrícola, instituídos pela Lei Agrícola de 1991¹¹⁸. Mesmo com altos e baixos, as câmaras setoriais se tornariam um instrumento de interlocução, negociação e estabelecimento de diversas políticas públicas e funcionariam como “caixas de ressonância do setor privado, canalizando pressões e ajudando a legitimar as tomadas de decisão da burocracia estatal” (IGLÉCIAS, 2007, p. 82).

Enquanto essas transformações eram gestadas e implementadas, as negociações comerciais seguiam em ritmo acelerado e o país buscava acertar o passo entre sua nova postura liberalizante em agricultura e os termos em discussão naquela fase intermediária da Rodada Uruguai. Ainda na fase inicial das reformas na política comercial do governo Collor, o ministro da Agricultura chefiou a delegação brasileira à 7ª Reunião Ministerial do Grupo de Cairns, realizada em Santiago (Chile) em julho de 1990¹¹⁹. No entanto, a fase de instabilidade política que se instalaria a seguir trouxe a descontinuidade dessa praxe que só voltaria a se repetir no governo FHC, após a passagem de uma dezena de ministros pelo cargo. Contudo, a participação de funcionários do Ministério seguiu sendo imperiosa na fase de fórmulas e detalhamentos da Rodada:

Atingimos uma fase decisiva em matéria de agricultura na Rodada. A participação do Senhor Ministro da Agricultura na reunião de Santiago certamente o auxiliará na melhor definição do interesse agrícola brasileiro nas negociações. Assinalo finalmente a urgência que, penso, vossa excelência poderia transmitir ao Ministério da Agricultura, de se poder contar com

na BM&FBOVESPA e é membro do Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) (WEDEKIN, 2012).

¹¹⁸ Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre princípios de política agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos.

¹¹⁹ O ministro Antônio Cabrera Filho encabeçou a delegação que era composta somente por mais dois de seus assessores de gabinete: Milcíades Sá Freire e Maurício Dutra.

assessoria técnica daquela pasta nas reuniões sobre agricultura a se realizarem em Genebra no segundo semestre desse ano.¹²⁰

Em resposta ao pedido do embaixador em Genebra, Rubens Ricupero, o MAPA enviou o funcionário Mauro Lopes à reunião de setembro de 1990. Outra realização viria com a recepção no Brasil da 10ª Reunião Ministerial do Grupo de Cairns, realizada em julho de 1991 tendo Manaus como sede. Àquela altura, o MAPA não mais dispunha de sua área internacional e outros órgãos do subsistema de política comercial externa haviam sido extintos (caso da CACEX e da CPA)¹²¹. Dali em diante, seria possível identificar um fortalecimento significativo do Itamaraty no processo decisório, ao mesmo tempo em que aumenta a sua dependência de técnicos do Ministério da Agricultura na formulação das propostas do país, bem como nos contatos com o setor privado (FARIAS, 2007).

Com efeito, o entrosamento e a atuação conjunta dos dois ministérios acabaram sedimentando um alinhamento de percepções em prol das oportunidades e vantagens que se apresentavam ao país com o avanço das negociações agrícolas. A despeito das pressões que o Itamaraty já vinha fazendo nesse sentido, a postura cautelosa do MAPA parece ter perdurado até a assimilação das reformas econômicas e a aprovação da Lei Agrícola. Por conseguinte, as evidências que apontavam para os ganhos de eficiência e competitividade do agronegócio brasileiro contribuíram para pacificar a questão no Ministério. Essa nova orientação já era perceptível quando a pasta tornou a enviar funcionários a Genebra em 1992¹²².

Porém, isso não significou uma mudança radical da posição brasileira. O setor privado agrícola ainda manteve-se cauteloso em relação à defesa de mudanças abruptas e apenas alguns segmentos se envolveram de forma pontual nas negociações, em particular os ligados à agroindústria exportadora de determinadas cadeias, como do frango e do suco de laranja. A Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos (ABEF) e representantes de grandes empresas do setor chegaram a realizar uma missão empresarial à Genebra nos idos de 1991. E embora essa mobilização tenha apresentado a limitação de pleitear objetivos bastante específicos e não ter engendrado uma coordenação de esforços ou a formulação de estratégias mais duradouras

¹²⁰ Despacho telegráfico de Delbrasgen para Exteriores, de 18 de junho de 1990 (RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 51).

¹²¹ A CACEX e a CPA se posicionaram de maneira relutante em diversas ocasiões quanto a um engajamento pró-liberalização em produtos agrícolas sem o atendimento das reivindicações de tratamento diferenciado postuladas pelo país. A atuação dessas agências encontra-se detalhada em FARIAS (2007).

¹²² Na ocasião, foram destacados os servidores Vander Gontijo e Renato Henz.

(SANTANA, 2000)¹²³, ela proporcionou diversos aprendizados e espessou o caldo de cultura para as mobilizações que se veria nos anos seguintes.

2.3 Um novo *agenda setting*: o Fórum Nacional da Agricultura e as “Dez Bandeiras do Agronegócio”

A década de 1990 marcou uma etapa de consolidação e expansão das formas de ação coletiva e atuação política das organizações representativas do agronegócio. Depois da Assembleia Constituinte e da explosão associativista que se seguiu, multiplicaram-se também os mecanismos de pressão do setor sobre o Estado e a criação de novos fóruns e canais de intermediação de interesses. Nesse sentido, pode-se identificar essa etapa com a ascensão de um tipo de institucionalidade e de políticas públicas de recorte pluralista. A centralidade recuperada pelo Congresso Nacional, por exemplo, ensejou a formação da autodenominada “bancada ruralista” durante a legislatura 1990-1994. É nesse período que a demanda pela criação dos postos de adido agrícola reaparece na agenda política puxada por deputados ruralistas.

O *lobby* junto às instituições e agências estatais assume um papel relevante para a consecução dos objetivos políticos do setor, seja atuando em espaços institucionalizados (como nas câmaras setoriais), seja fora deles (nos “tratoraços” e “caminhonaços”). Sob a égide dessas diferentes vias de relacionamento com o Estado, as exportações agrícolas se beneficiaram da desregulamentação e da desoneração de impostos sobre parcelas do setor que já vinham acumulando sensíveis ganhos de produtividade. Tudo isso contribui para que o agronegócio se convertesse na âncora verde da balança comercial do país quando a participação das *commodities* agrícolas superou as exportações não agrícolas nos últimos anos daquela década. “Comprovou-se que a competitividade das exportações agrícolas brasileiras superava as exportações não agrícolas nacionais e as exportações agrícolas da maioria das economias estrangeiras” (ACSELRAD, 2012, p. 80).

¹²³ Alguns debates em torno dessa agenda aconteceriam durante o I Fórum da Agricultura, promovido pela Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), em janeiro de 1993. O evento contou com a presença de diversas lideranças do setor e de representantes da cúpula do Ministério da Agricultura que puderam se posicionar e discutir sobre múltiplas questões abordadas em diferentes painéis temáticos: 1) Agricultura: modernidade e desenvolvimento – necessidade de um modelo agrícola; 2) O arcabouço institucional da política agrícola brasileira: risco agrícola, subsídios, crédito e comercialização; 3) Comércio exterior: a conjuntura agrícola brasileira perante o GATT, NAFTA e Mercosul; 4) A interiorização da agricultura: o mercado interno e a carência alimentar no Brasil; dentro outros.

“Agricultura nacional em foco”, *O Fluminense*, 17 de jan. 1993, p. 5.

Essa maior exposição à competição internacional e o avanço das negociações comerciais em várias frentes (GATT/OMC, Mercosul e Alca) alavancaram as iniciativas do empresariado brasileiro com o objetivo de influenciar nos rumos da política comercial. Em 1996, foi lançada a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) sob a liderança da CNI e com o apoio das demais confederações nacionais (Agricultura, Comércio, Instituições Financeiras e Transportes), de associações empresariais setoriais e sindicatos patronais.

A CEB é uma novidade institucional, não somente porque agrupa em bases voluntárias diferentes setores e age como foro de negociações diretas e formação de consenso entre esses setores – rompendo a tradição setorial na representação e no processo de fortalecimento de interesses que constitui um traço marcante do setor empresarial no Brasil –, mas também porque se trata de uma organização empresarial dedicada a um só tema: negociações comerciais (OLIVEIRA; MILANI, 2012, p. 379).

Apesar de representar um ponto de inflexão na ação coletiva do empresariado, o processo decisório interno da CEB enfrentou sucessivos impasses devido à consolidação de preferências antagônicas sobre as negociações comerciais. Com efeito, a agricultura já havia firmado sua posição pró-liberalização que vinha se delineando desde 1989, opondo-se à indústria nacional que apresentava uma postura predominantemente recalcitrante. No geral, os industriais foram os principais beneficiários com a criação do Mercosul e não se mostravam dispostos a avançar nas outras frentes de negociação. Esse imbróglio levou à instituição de um organismo específico para articular as demandas do agronegócio.

Em fevereiro de 1999, a CNA, a OCB e a ABAG criaram o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais. Com isso, se esperava que as posições do setor pudessem ter maior expressão junto ao governo e servissem de subsídio para a atuação do Ministério da Agricultura nos conflitos de orientação instalados dentro do Executivo. Todavia, o setor agrícola não abandonou a Coalizão e até os documentos produzidos pelo Fórum vieram a integrar as posições enviadas pela CEB ao governo. O que se notou foi “uma estratégia pragmática por parte da agricultura, buscando atuar em diferentes espaços de poder de modo a maximizar os seus interesses” (CARVALHO, 2003, p. 372).

E a concepção e efetivação dessa estratégia não são frutos de espontaneísmos. No mesmo ano em que a CEB foi lançada, os setores mais modernizados do agronegócio reunidos em torno da ABAG sustentaram a criação do Fórum Nacional da

Agricultura (FNA). Dentre os seus propósitos, o FNA buscava discutir e traçar propostas em defesa de um “novo perfil” almejado de intervenção estatal. Para respaldar essas aspirações, foi organizada uma estrutura composta por “grupos setoriais de discussão para abordar temas dessa ‘nova agenda’: meios de transporte; desregulamentação; liberalização comercial; tributação; educação e formação profissional” (ROMANO, 2011, p. 159)¹²⁴.

O Fórum Nacional da Agricultura foi oficialmente lançado em meados de 1996 e reunia representantes do governo e do setor privado, cada qual tendo um coordenador¹²⁵. Geralmente, os assuntos eram discutidos em rodadas sucessivas que congregavam todos os integrantes. No entanto, o setor privado mantinha contatos e se reunia em separado em determinadas ocasiões para articular posições comuns a serem apresentadas ao governo. Na coordenação do setor privado estava Roberto Rodrigues, que na época era presidente da Aliança Cooperativa Internacional. Já a coordenação das agências governamentais no Fórum coube a Ailton Barcelos, secretário executivo do MAPA. O Fórum trabalhou no decorrer de um ano e meio e contou com a colaboração de mais de 300 participantes¹²⁶.

No fim dos trabalhos foi aprovado um documento que ficaria conhecido como “As Dez Bandeiras do Agronegócio”. Constavam nessa lista prioritária temas recorrentes como o aperfeiçoamento da política agrícola e das medidas voltadas ao financiamento da produção; a modernização dos sistemas de abastecimento e dos circuitos de comercialização internos; e a simplificação da tributação e a redução do

¹²⁴ Cumpre mencionar que os temas prioritários do FNA já circulavam em diferentes publicações dedicadas à análise dos complexos agroindustriais no Brasil e também eram amplamente propagados por lideranças setoriais. No minucioso trabalho de Lacerda (2011), a autora examina os seguintes títulos: Complexo agroindustrial: o agribusiness brasileiro (1990); Agribusiness: o complexo agroindustrial brasileiro (1992); Segurança Alimentar: uma abordagem de agribusiness (1993); Agricultura na virada do século XX: visão de agribusiness (1993); A metamorfose do Estado (1993), dentre outros. Segundo ela, “a preocupação com a definição do que se denomina por nova agricultura e seus elementos constitutivos é característica marcante dos livros publicados” (*Ibidem*, p. 191). Além disso, a autora assinala que esse conjunto de obras prioriza 6 temas principais: 1) política agropecuária; 2) reforma do Estado; 3) infraestrutura; 4) formação de quadros de direção e representação política; 5) segurança alimentar; 6) relações internacionais.

¹²⁵ Portaria nº 535, de 5 de set. de 1996. Dispõe sobre a criação, no âmbito do Ministério da Agricultura e Abastecimento de um Fórum Nacional de Agricultura (FNA), com a finalidade de discutir e aprovar as políticas públicas para a agricultura nacional, consubstanciando compromissos a serem assumidos, tanto pelo setor privado quanto pelo setor público, que se constituirão em marcos e delineamentos fundamentais para a elaboração da política agrícola brasileira e a reorientação institucional do Ministério.

¹²⁶ Somente a Comissão Organizadora do FNA era composta por 33 membros entre representantes do MAPA (Secretário Executivo mais 3 outros secretários) e empresas coligadas (Embrapa e CONAB); organizações de representação da agricultura patronal (ABAG, CNA, SNA, SRB) e outros setores empresariais (FIESP, ABIA, ANFAVEA, FEBRABAN); parlamentares da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados; e representantes do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (BRASIL, 1996).

chamado Custo Brasil. As propostas nas áreas de investimento, regulação e infraestrutura tinham um forte viés de desburocratização e de busca de alternativas junto às instituições do mercado financeiro. É o caso, por exemplo, das demandas em torno da diversificação de fontes de captação de recursos privados no sistema nacional de crédito rural ou da defesa de uma flexibilização das normas sobre a criação de cooperativas de crédito rural e bancos cooperativos¹²⁷.

Outro componente de caráter transversal no conjunto das proposições tratava da inserção competitiva da agricultura brasileira nos mercados mundiais, tanto em termos da atração de investimentos estrangeiros quanto no incremento das exportações de produtos agrícolas e a consequente elevação da fatia brasileira na corrente de comércio de algumas *commodities* como carnes, soja, suco de laranja, café, algodão, frutas, cacau, café e milho. Dentre os subgrupos do FNA havia um exclusivamente dedicado ao comércio exterior de produtos agrícolas, sob a coordenação do então professor da USP Marcos Sawaya Jank. Desde as primeiras discussões, o grupo se mostrou bastante prolífico e ambicioso em suas proposições que advogavam pela abertura de novos canais de interlocução entre governo e setor privado, inclusive com a atribuição de maior poder decisório aos representantes do agronegócio nas instâncias de formulação e implementação da política comercial¹²⁸.

No geral, as propostas que dependiam mais diretamente do setor privado tiveram maior facilidade para se institucionalizar. É o caso, por exemplo, do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais. Já as políticas que requeriam coordenação junto às agências governamentais seguiram um itinerário mais gradual de implantação segundo os diferentes escalões da burocracia e o grau de complexidade envolvidos. Num primeiro plano estavam as demandas que implicavam tão somente as agências relacionadas com o agronegócio, sobretudo o Ministério da Agricultura e as empresas públicas vinculadas, cujos desdobramentos foram levados a cabo num horizonte de tempo relativamente curto que compreende os mandatos dos ministros Francisco Turra, Pratini de Moraes e Roberto Rodrigues.

Num segundo plano se situam as propostas cujos termos envolviam negociações e/ou concessões junto a outras agências governamentais. Algumas delas não prosperaram ou foram obstadas e proteladas exatamente em razão de suas pretensões que alcançavam o domínio de algumas políticas públicas ligadas às “grandes

¹²⁷ “Fórum da Agricultura leva propostas a FHC”, *Jornal do Commercio*, 10 de abr. 1998, p. A3.

¹²⁸ “Fórum quer poder decisório para setor”, *Jornal do Commercio*, 18 de jan. 1997, p. A9

questões” nacionais, como a política econômica e a política externa (MARQUES, 1997). Um pleito saído do FNA que malogrou em diversas investidas refere-se à restituição de assento no Conselho Monetário Nacional (CMN) ao ministro da Agricultura, que havia participado de forma intermitente desse fórum desde 1969. Com publicação da Medida Provisória 542, convertida na Lei nº 9.069 de junho de 1995, o MAPA e outras agências são destituídas dessa prerrogativa, assim como os chamados membros nomeados do CMN, inclusive o representante do setor privado agrícola. Os últimos ocupantes do posto foram Roberto Rodrigues (1991-1993) e Pedro de Camargo Neto (1993-1994) (SANTOS, 2011).

Por outro lado, alguns pontos da agenda do FNA relativos à política comercial externa encontraram maior porosidade em meio ao processo de abertura do Itamaraty às demandas de participação de outras agências governamentais e atores sociais na política externa em geral e nas negociações comerciais internacionais em particular. Estas últimas viviam um período de intensa movimentação no final da década de 1990, com destaque para as tratativas em torno da criação da Alca. Um ponto alto desse processo consistiu na instalação da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas (Senalca) em 1996 e, posteriormente, de sua congênere dedicada às negociações interblocos, a Seção Nacional de Coordenação de Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul-União Europeia (Seneuropa), em 2001.

Outrossim, os próprios encaminhamentos da Senalca e da Seneuropa mostram o papel decisivo que a agricultura vinha desempenhando no *agenda-setting* e na formação das posições do país. No caso da Alca, o ímpeto liberalizante do agronegócio arrefeceu após a recusa dos EUA em reduzir seus subsídios domésticos e melhorar as condições de acesso a seu mercado agrícola, desencadeando uma reviravolta no âmbito da Coalizão Empresarial Brasileira: os representantes do *agribusiness* acabaram se aproximando dos setores mais protecionistas (COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA, 2005). Nas tratativas com a Europa, a perspectiva de ganhos concentrados em *commodities* agrícolas significou um desincentivo para a mobilização do empresariado industrial o que, por sua vez, contribuiu para que as posições da CEB encaminhadas ao Itamaraty refletissem uma proeminência dos interesses do setor agrícola¹²⁹.

¹²⁹ “Esse novo equilíbrio das posições internas da Coalizão ficou evidente nas negociações do acordo Mercosul-União Europeia. No ano de 2004, prazo definido para o término das negociações, o

Convém mencionar que a formatação dessas posições do setor agrícola também vinha sendo informada pelo Itamaraty através de outros canais de interlocução. No Fórum Nacional da Agricultura, por exemplo, a agência diplomática se fez representar em alguns encontros cuja pauta versava sobre a política de comércio exterior e os diferentes trilhos das negociações internacionais¹³⁰. Mas o relacionamento mais estreito entre a Casa de Rio Branco e os representantes da agricultura não deixava de apresentar diversos pontos de atrito e a própria desenvoltura do Itamaraty em determinadas agendas era criticada. Isso fica patente na fala de um ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira, para quem o MRE sempre “foi excelente politicamente, mas deixa a desejar em termos comerciais¹³¹”.

Portanto, não surpreende que as proposições do FNA sobre a institucionalidade da política comercial externa assinalassem a necessidade de fortalecer a articulação com o MRE mas, ao mesmo tempo, enfatizassem a premência de um maior protagonismo das agências e atores vinculados ao agronegócio. Sob esse prisma, propostas *sui generis* como a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento do Agronegócio foram consideradas mas não viram a luz do dia. Essa proposta é ilustrativa do ambiente favorável percebido pelo setor agrícola na virada dos anos 1990 para os anos 2000. O projeto para essa agência previa uma estrutura organizacional singular que amalgamava diferentes aspectos de uma sociedade de propósito específico, um *think tank*, um serviço autônomo (como a Apex-Brasil) com participação pública e privada.

Segundo um dos principais idealizadores da proposta, o secretário executivo do MAPA e coordenador do FNA Ailton Barcelos, essa agência seria um “agente global do agronegócio, promovendo a agro-cadeia [sic] e ajudando o Ministério da Agricultura a pensar globalmente e agir localmente” (FERNANDES, 1999, p. 9). Essa preocupação em estabelecer uma conexão mais direta entre o plano doméstico e o internacional propiciaria outra leva de pleitos, como “a criação de adidos agrícolas nas embaixadas e

empresariado da indústria chegou a criticar o fato de que a Coalizão estaria se tornando uma organização excessivamente vinculada aos interesses do setor agrícola e propôs a criação de uma Coalizão somente da indústria” (PIZZETA, 2005, p. 90).

¹³⁰ Numa dessas reuniões em fins de 1998, a então ministra-conselheira da missão do Brasil em Bruxelas, Maria Celina de Azevedo Rodrigues, representou o Itamaraty e compôs uma mesa de discussões sobre os desafios da inserção dos produtos agrícolas brasileiros no mercado comum europeu. A ministra defendeu a reformulação da racionalidade que vinha pautando a agricultura brasileira no trato com a União Europeia. In: “Direto da fonte: agricultura”, *Jornal do Commercio*, 16 de nov. 1998, p. A17.

¹³¹ “Exportadores querem adido agrícola”, *Folha de São Paulo*, 04 de jul. 2004

a participação efetiva do Ministério da Agricultura na instrução de processos de investigação de *dumping* e subsídios na origem das importações¹³².

O lançamento das “Dez Bandeiras do Agronegócio” coincidiu com investidura de Francisco Turra no cargo de Ministro da Agricultura. Em seu discurso de posse, Turra manifestaria que as diretrizes de sua gestão seriam delineadas a partir das recomendações do Fórum Nacional da Agricultura e que “questões menores, em dissonância das diretrizes traçadas pelo Fórum não terão receptividade alguma¹³³”. O ministro era, inclusive, um dos entusiastas da Agência Brasileira do Agronegócio e propôs um calendário de implantação para ela¹³⁴. Contudo, seu curto mandato de 15 meses não foi suficiente para avançar com a implementação das propostas. Essa tarefa ganhou maior impulso na gestão subsequente de Marcus Vinícius Pratini de Moraes, onde as medidas preconizadas pelo FNA passaram para a fase de seleção de alternativas e alguns programas-piloto foram implementados.

2.4 Como transformar bandeiras em políticas? *Policy design* e seleção de alternativas

Uma área que recebeu atenção especial e foi objeto de investimento continuado ao longo da era Pratini foi a instrumentalização do Ministério para atuar no front externo. É interessante notar que essa ênfase prosperou sob a batuta de um ministro com perfil destoante para a pasta, isto é, alguém com pouca vinculação ao agronegócio. Na verdade, Pratini de Moraes tinha ligações históricas com o setor industrial, tendo sido ministro da Indústria e Comércio durante o governo Médici. Fora do governo, atuou à frente de várias entidades empresariais dedicadas ao comércio exterior como a Fundação Nacional de Comércio Exterior (FUNCEX) e a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB)¹³⁵.

¹³² “Fórum da Agricultura leva propostas a FHC”, *Jornal do Commercio*, 10 de abr. 1998, p. A3.

¹³³ “Turra pede menos juros para agricultura”, *Jornal do Commercio*, 9 de abr. 1998, p. A5.

Cabe assinalar que Francisco Turra participou como membro efetivo do FNA desde o seu lançamento na condição de presidente da CONAB.

¹³⁴ “Turra propõe aprovação da Agência Brasileira do Agronegócio”, *Jornal do Commercio*, 11 de fev. 1999, p. A5.

¹³⁵ Formado em economia, Pratini de Moraes teve várias passagens por cargos de direção no Ministério da Indústria e Comércio entre 1964 e 1974: chefe de gabinete do ministro, secretário da Comissão de Comércio Exterior, secretário-geral da Comissão Consultiva de Política Industrial e de Comércio, e representante desse ministério no Conselho de Financiamento da Produção. Foi nomeado ministro de Estado em fevereiro de 1970 e permaneceu no cargo até 1974. Nesse ínterim, Pratini integrou diversas missões internacionais em reuniões multilaterais (FMI e Banco Mundial) e bilaterais. Em 1976 assumiu a presidência do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos e passou a integrar o conselho diretor da

Quando exercia a presidência da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), defendeu uma participação ativa do país no mercado internacional como forma de complementação da poupança interna através de fluxos positivos de capital externo. Criticando todas as ‘ideologias pseudonacionalistas’, afirmou que elas levariam o país ao atraso em relação ao resto do mundo (SOUSA, 2017).

Para levar adiante sua agenda à frente do Ministério, Pratini teve a seu favor um mandato mais extenso do que a maioria dos ocupantes da cadeira (o último a ultrapassar a marca de três anos no cargo havia sido Íris Rezende durante o governo Sarney). E essa estabilidade na cúpula se reproduziu em diversas áreas-chave da pasta, azeitando um ciclo mais dilatado que permitiu uma maior assimilação pela burocracia das políticas e projetos desenvolvidos pela equipe de Pratini. Nessa vertente, a própria máquina ministerial e as carreiras que a compõem receberam bastante atenção naquele período.

Segundo um de seus ex-secretários, “ele [Pratini] fez uma grande revolução do ponto de vista da remuneração das carreiras. Foi ele quem fez o primeiro concurso após décadas sem nenhum concurso”¹³⁶. Embora esses investimentos tivessem caráter mais emergencial visando recompor defasagens que vinham se acumulado e aplacar as duras críticas de países importadores sobre os serviços de inspeção agropecuária, eles foram também uma medida auxiliar para deslanchar novos projetos e para oxigenar os quadros que viriam a desempenhar funções estratégicas dali em diante (como no caso de diversos adidos agrícolas que iniciaram suas trajetórias no Ministério nesse certame).

As duas últimas minirreformas regimentais mencionadas acima (1999 e 2000) foram levadas a cabo por Pratini e sua equipe. A primeira delas se destacou pela criação da Secretaria de Produção e Comercialização cujas competências incluíam a absorção dos departamentos responsáveis pelas políticas do café e do açúcar e álcool que antes estavam no MDIC. Para comandar a nova agência, Pratini de Moraes nomeou o engenheiro Pedro de Camargo Neto que já havia sido presidente da Sociedade Rural Brasileira (1990-1992) e representante do setor agrícola no Conselho Monetário Nacional (1993-1994). Na SPC, Camargo Neto valeu-se do mandato em assuntos

Fundação Nacional de Comércio Exterior (FUNCEX), órgão do qual também foi presidente. Em 1982 elege-se deputado federal pelo Rio Grande do Sul. Ao fim do mandato parlamentar, assume a presidência da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), cargo no qual permanece até a nomeação para ministro da Agricultura em 1999 (SOUSA, 2017).

¹³⁶ Entrevista Rinaldo Junqueira de Barros, ex-adido agrícola em Moscou.

internacionais delegados à secretaria e, por diversas vezes, foi apontado pelo ministro como principal interlocutor da Agricultura nessa seara.

Mas antes de cuidar da agenda internacional do MAPA, o titular da SPC já tinha sido figura atuante nas negociações comerciais agrícolas. Durante a Rodada Uruguai, ele fez parte do seletº grupo de representantes da agricultura brasileira a comparecer à mesa de negociação em Genebra. E essa expertise de Camargo Neto tem sido um componente fundamental na formatação das posições brasileiras diante dos sucessivos impasses que vem se instalando no regime multilateral de comércio de produtos agrícolas desde então. Coube a Camargo Neto a posição de um dos principais articuladores dos processos que o Brasil moveu na OMC contra a União Europeia e os EUA por práticas ilegais no comércio de algodão e açúcar¹³⁷.

Na gestão Pratini, o Pedro Camargo Neto cuidava da agenda internacional e já acompanhava esse assunto há muito tempo e acompanha até hoje. Outro dia mesmo ele esteve aqui em Brasília para uma reunião no Itamaraty sobre negociações internacionais. Como ele foi um grande expert nesse assunto, chamaram ele para opinar. Ele ficou famoso por aquele painel sobre o algodão que o Brasil moveu contra os Estados Unidos e ganhou: ele quem tomou todas as iniciativas para abrir aquele painel, venceu barreiras internas, resistências... ninguém achava possível o Brasil peitar o gigante. E ele foi firme e conseguiu (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI/MAPA).

Esses painéis abertos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC ilustram a consolidação de um poder de influência e de uma ação coletiva sistemática por parte dos atores do agronegócio em vista das agendas e prioridades da política comercial externa. Algumas fontes entrevistadas sugerem que o litígio na OMC não era tema consensual no governo, principalmente no caso do algodão. De modo que o prosseguimento do pleito suscitou negociações interburocráticas em que o MAPA teve participação proativa tanto na produção e disseminação de informações técnicas para subsidiar o contencioso, tanto quanto na mobilização e articulação junto ao setor privado em prol do objetivo em tela.

O Ministério estabeleceu estreita colaboração com as duas associações setoriais diretamente envolvidas nas disputas: a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (ÚNICA). Vale mencionar que, nesse mesmo período, o MAPA manteve consultas junto aos produtores de soja a fim de sondar a disposição do setor para a abertura de um terceiro contencioso no OMC que acabou não prosperando. Em todo caso, a rede de instituições favoráveis à postura

¹³⁷ “Pedro de Camargo Neto assume presidência da Abipecs”, *Agência Estado*, 14 de out. 2004.

ofensiva do Brasil contou ainda com o suporte de outras agências de governo como a APEX e de entidade representativas da agricultura patronal como a CNA (IGLÉCIAS, 2007). Outrossim, uma arena decisória que desempenhou papel importante foi a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)¹³⁸.

Naquele período, a CAMEX teve como secretário executivo o *trader* Roberto Gianetti da Fonseca, com vínculos no agronegócio (Cotia Group) e no setor de mineração. Sua presença no governo foi interpretada como um “empurrão” rumo à liberalização do comércio exterior brasileiro em sintonia com os interesses dos setores agroexportadores¹³⁹. Mas havia uma percepção de que era necessário dispor de *traders* do agronegócio *per se*, isto é, um contingente de especialistas em comércio internacional agrícola atuantes tanto no setor público quanto no setor privado. Essa ideia aparece formalmente em 1998 no rol de propostas oriundas do Fórum Nacional de Agricultura¹⁴⁰.

Contudo, esse pleito não deve ser confundido com o projeto de criação do posto de adido agrícola. Embora tenham emergido conjuntamente das discussões do FNA, esses tópicos compunham subitens distintos nas sucessivas versões dos documentos que deram origem às “Dez Bandeiras do Agronegócio”. E durante a gestão de Pratini de Moraes no MAPA foram lançados os primeiros experimentos visando a implementação dessas ações distintas. No tocante aos especialistas em comércio internacional, o ministro adotou uma estratégia pragmática tendo em vista as possibilidades e recursos disponíveis vis-à-vis os constrangimentos com que se defrontava.

Ao invés de despender esforços para alterar a estrutura vigente e criar um novo dispositivo organizacional, Pratini elegeu um arranjo com baixa institucionalidade formal mas que foi rapidamente implantado durante seu último ano de mandato. Tirando proveito do concurso realizado para a área de defesa agropecuária em 2002, o ministro recrutou os dez primeiros colocados do certame em Brasília para compor um grupo de trabalho sobre comércio internacional vinculado diretamente ao gabinete. O treinamento contemplava palestras com expoentes do agronegócio e a produção de relatórios e análises sobre temas selecionados que, via de regra, deveriam ser

¹³⁸ A CAMEX havia passado por duas reestruturações em 2001 em que fora investida de maior poder para formular, decidir e coordenar a política de comércio exterior e para intervir nas negociações comerciais.

¹³⁹ Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura.

¹⁴⁰ “Fórum nacional elabora ações para a agricultura”, *O Fluminense*, 10 de abr. 1998, p. 6.

apresentados ao próprio ministro. Um dos participantes detalha a dinâmica de funcionamento desse núcleo:

O ministro Pratini visualizou que a situação do Ministério com relação às negociações sanitárias e fitossanitárias carecia de um aperfeiçoamento. Então a gente foi retirado. Inicialmente foram os dez primeiros lugares do concurso; depois ele expandiu um pouco mais e acho que ele chamou os vinte primeiros (não me lembro mais). No início éramos nós, os dez primeiros colocados do concurso lá em Brasília. E ele arrumou uma sala ao lado do gabinete dele onde a gente ia trabalhar. Não fomos mais para o departamento de origem. Daí ele encomendava estudos. Por exemplo: “eu quero saber tal coisa sobre o Japão”. Então a gente tinha que ir atrás de informações, produzir um relatório e ir lá apresentar pra ele. A gente tinha uma apresentação! Isso acontecia na parte da manhã. À tarde – todo dia à tarde – a gente tinha palestras com pessoas de grande relevância no agronegócio. Foi lá o presidente da ABAG e de todas as entidades grandes que a gente teve a oportunidade de ouvir durante seis meses. Então isso realmente permitiu o entendimento sobre o que era o comércio internacional e quais eram as dificuldades e necessidades do país. Porquê dava certo ou porquê não dava certo. Então foi bom, muito bom (Entrevista Márcio Resende, adido agrícola em Bruxelas).

Com efeito, a ênfase conferida às negociações comerciais internacionais aparece tão sobressalente a ponto do ministro se empenhar pessoalmente na organização do grupo e dedicar uma parte considerável de sua agenda para acompanhar os trabalhos e se inteirar dos resultados obtidos. Possivelmente, Pratini ambicionava conceder maior ossatura e densidade institucional ao grupo de especialistas, mas faltou-lhe tempo para isso¹⁴¹. Porém essa não era a única iniciativa de âmbito internacional capitaneada por Pratini, tampouco a ideia de se criar uma *intelligentsia* em comércio internacional agrícola se exaure com o fim daquele mandato em 2003.

Ao contrário, as prescrições saídas do FNA sobre o tema encontrariam seu ápice naquele mesmo ano com a criação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICON), cuja missão respondia “à necessidade de prover ao governo e ao setor privado estudos e pesquisas aplicadas em temas de comércio e política comercial, relacionados principalmente à área da agricultura e do agronegócio” (ICON. 2007). Tal imbricação entre o ICON e as discussões e propostas do Fórum Nacional da Agricultura não havia sido nem mesmo tangenciada por nenhuma obra da literatura de referência. No máximo, autores como Igléciias (2007) apontaram que o surgimento desse Instituto guarda estreita relação com o aprendizado oriundo dos contenciosos do algodão e do açúcar na OMC.

¹⁴¹ Entrevista Rinaldo Junqueira de Barros, ex-adido agrícola em Moscou.

Num rastreamento mais detido sobre esse processo, chega-se à conclusão de que o estabelecimento desta *intelligentsia* foi mediado pela atuação do ex-professor da USP e executivo Marcos Sawaya Jank. De saída, Jank foi o coordenador do subgrupo sobre comércio exterior agrícola do FNA e, conforme mencionado acima, foi o responsável por consolidar um conjunto ambicioso de demandas nessa área. Após um período de trabalho no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos EUA, Jank regressa ao Brasil e funda o ICONE, tornando-se também o primeiro presidente do instituto. Sob sua direção, o *think tank* se converteu num interlocutor privilegiado do MAPA e também do Itamaraty no tocante às negociações comerciais, particularmente no âmbito da OMC.

De tal sorte que o projeto de criar uma massa crítica de especialistas em comércio internacional agrícola se firmou e avançou consideravelmente na esfera do setor privado a reboque da experiência do ICONE. Entretanto, a descontinuidade da iniciativa lançada pelo ministro Pratini não significou que os esforços do núcleo de especialistas do MAPA tenham desvanecido. Alguns deles foram remanejados para os núcleos internacionais que compunham a estrutura de algumas secretarias da pasta. A SDA, por exemplo, já detinha um núcleo internacional constituído desde o regimento interno de 1996. E foi pra lá que o participante citado acima retornou após a dissolução do grupo de especialistas. Contudo, antes de ser aceito no núcleo internacional da SDA, o servidor regressou ao departamento de origem onde constatou que o trabalho desenvolvido era demasiadamente restrito em comparação à sua experiência recente no gabinete:

Nessa época eu voltei para o DIPOA¹⁴² e, nesse retorno, achei um pouco restrito frente ao mundo que eu tinha visto. E aí eu tentei achar por onde eu poderia atuar de uma maneira mais ampla dentro da Secretaria de Defesa Agropecuária onde fica o DIPOA. E a SDA tinha um pequeno setor internacional que cuidava do Codex Alimentarius¹⁴³, da OIE¹⁴⁴, das negociações comerciais e dos acordos de cooperação. Daí um agrônomo da Embrapa que tava trabalhando nessa área, o Nasser [Luiz Carlos], me procurou e me convidou para ir trabalhar com eles lá. E eu acabei indo

¹⁴² Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal.

¹⁴³ Programa conjunto da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS) instituído em 1963 com a missão de produzir normas e padrões na área de alimentos e promover sua harmonização em nível internacional. Com a criação da OMC em 1995, os padrões e diretrizes emanados do Codex se tornaram referência para os termos do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS). A nomenclatura Codex Alimentarius provém do latim e significa “código alimentar”.

¹⁴⁴ Organização Internacional das Epizootias (OIE), fundada em 1924 com sede em Paris. Em 2003 passa a se chamar Organização Mundial da Saúde Animal, embora mantenha o antigo acrônimo.

trabalhar nessa área com o Odilson que, hoje em dia, é o secretário da SRI (Entrevista Márcio Resende, adido agrícola em Bruxelas).

Esse núcleo internacional da SDA, apesar de pequeno, tinha um amplo leque de funções e, por certo, também se beneficiou dos investimentos feitos pelo ministro Pratini na área de defesa agropecuária. Dessa maneira, essa área se constituiu num catalisador da expertise internacional gerada no grupo de especialistas que se somou ao trabalho que já vinha se desenvolvendo naquela secretaria. Na reforma do Ministério que se processaria na sequência, todo o núcleo migraria para a SRI e, junto com ele, boa parte de seu quadro de pessoal. E, como é possível antever no depoimento acima, alguns daqueles servidores desempenhariam papéis-chave na estruturação da área internacional tal como ela é hoje e nas políticas públicas sob sua alçada.

Um outro componente dessa mesma engrenagem, o projeto de criação dos postos de adido agrícola também esteve candente naquele momento. Desde a formalização dessa proposta dentre as “Dez Bandeiras do Agronegócio”, o assunto encontrou seu apogeu no que se refere ao número de projetos apresentados por parlamentares incitando o Executivo a dar seguimento ao pleito. Nada menos do que sete proposições oficializadas no intervalo entre 1999 e 2003 (ver capítulo I). Nesse ínterim, o MAPA tentou viabilizar a criação dos postos e a equipe do ministro Pratini chegou a elaborar um esboço documental expondo as linhas gerais do que se pretendia executar. Segundo consta, tal iniciativa ficou a cargo do então secretário da SDA, o fiscal federal agropecuário Luiz Carlos de Oliveira¹⁴⁵.

Esse período também coincide com a emergência daquilo que definimos como a nova geração de adidos que vinha sendo delineada desde o fim da década de 90. Primeiro vieram os adidos da Receita Federal (2000) e da Polícia Federal (2005). Em decorrência de tudo isso, havia uma percepção de que os adidos do Ministério da Agricultura também estavam na iminência de verem a luz do dia. Para tanto, o setor privado agrícola manteve o lobby em torno dessa bandeira e seguiu pressionando o MAPA. O então presidente da ABAG, Roberto Rodrigues, diz ter se empenhado nisso pessoalmente em tratativas junto ao ministro Pratini.

“Quanto eu presidia a ABAG, eu fiz pressão sobre o governo para que a gente tivesse adidos agrícolas. O ministro era o Pratini de Moraes. Ele era sensível à causa pois conhece muito de comércio exterior. E eu pressionei muito o Pratini nisso aí mas as

¹⁴⁵ Entrevista Rinaldo Junqueira de Barros, ex-adido agrícola em Moscou.

coisas não andavam” (RODRIGUES, 2016). Como se viu, a gestão Pratini vinha investindo no fortalecimento institucional do Ministério em diversas frentes e várias de suas políticas atestavam a primazia que foi atribuída às relações internacionais. Mas diferentemente do grupo de especialistas em comércio agrícola que dependia somente do ministro e de sua equipe, a criação dos adidos agrícolas estava precipuamente sujeita aos desígnios de outro ministério e sua burocracia: o Itamaraty.

2.5 Continuidade da agenda via reforma da agência

Em 2003 Roberto Rodrigues toma posse como ministro da Agricultura e, logo nos primeiros meses de seu mandato, é publicado um novo regimento interno. Se por um lado este regulamento se assemelhava aos anteriores por conceder funções internacionais a subáreas até então desprovidas dessa prerrogativa, por outro lado, o texto apresentava um traço distintivo importante: o início da recentralização das competências em assuntos internacionais. No primeiro caso, trata-se dos Departamentos do Café e do Açúcar e do Álcool que ganharam atribuições de promoção comercial desses produtos no exterior.

Em contrapartida, foi criado um órgão dentro da Secretaria de Política Agrícola encarregado da elaboração das propostas e da participação do Ministério nas negociações comerciais internacionais. Essa nova estrutura, o Departamento de Políticas e Acordos Comerciais Agrícolas, recebeu a incumbência de orquestrar as ações relativas aos fóruns e organismos internacionais em colaboração com as outras áreas da pasta, seja no âmbito dos acordos e tratados em discussão, seja na implementação doméstica dos compromissos previamente assumidos. Em consonância com as injunções da época, o novo regulamento delegou a esse Departamento uma atividade que não existia formalmente até então: prover suporte técnico à atuação do país nos contenciosos comerciais¹⁴⁶.

Mas para além do aspecto formal, a ascensão do ministro Rodrigues representou um recrudescimento singular dos investimentos envidados pelo MAPA tendo em vista as negociações comerciais, inclusive no aspecto do empenho pessoal do mandatário. Como demonstramos anteriormente, a participação do ministro da Agricultura era recorrente nas reuniões dessa natureza. Em fóruns específicos sobre agricultura como o Grupo de Cairns, o destaqueamento do titular da pasta como chefe de

¹⁴⁶ Decreto nº 4.629, de 21 de março de 2003.

delegação era comum. Entretanto, o ano de 2003 marcou um estágio atípico dessa atuação internacional cujo item prioritário era a Conferência Ministerial de Cancun, aventada como ponto culminante para o fechamento de um amplo acordo sobre os objetivos traçados em Doha em 2001 (onde agricultura era uma das áreas-chave).

Desde a criação da OMC em 1995, os ministros da Agricultura sempre estiveram presentes nas delegações brasileiras nas Conferências Ministeriais de Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999) e Doha (2001). Porém, a inflexão introduzida no mandato de Roberto Rodrigues foi a ampliação dessa participação para as reuniões preparatórias que antecedem a cúpula final. Em outras palavras, o MAPA reclamou para si o direito de tomar partido na definição da agenda e nas regras do jogo que pavimentariam o caminho até Cancun. Nesse ensejo, o ministro foi autorizado pelo presidente Lula a comparecer às três reuniões preliminares que se desenrolaram no primeiro semestre de 2003 com sede no Japão, no Egito e no Canadá.

Eu pedi ao Presidente da República para participar dessas discussões. Elas eram totalmente conduzidas pelo Itamaraty – com sua competência –, mas eu sentia que faltava ao Itamaraty um real conhecimento da realidade agrícola brasileira. Então eu pedi ao Presidente e o Presidente determinou que eu fosse às reuniões todas. E eu fui: primeiro à Tóquio em janeiro, depois à Sharm El-Sheikh e, mais tarde (já no final de maio, começo de junho), à Montreal. Em Montreal, o Celso Amorim (que era o chanceler) não pode ir, de modo que eu fui como chefe de delegação (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

A conveniência dessa estratégia ficaria clara com os encaminhamentos saídos da cúpula em Montreal. Naquela ocasião, circulou a informação de que norte-americanos e europeus haviam fechado um acordo sobre agricultura que teria dado origem a um *paper* que seria levado à Cancun. “Nós não conhecíamos o *paper* ainda. Mas ouvia-se que tava resolvido o assunto e que Cancun seria um sucesso. E eu fiquei muito desagradado com essa informação porque nós já tínhamos tido na Rodada Uruguai do GATT uma coisa semelhante”¹⁴⁷ (Ibidem). Como resposta, o ministro anunciou sua intenção de elaborar um documento alternativo manifestando as preferências brasileiras, cuja consumação se daria logo após o retorno da delegação a

¹⁴⁷ Referência à acomodação negociada entre Estados Unidos e Comunidade Europeia que ficou conhecida como Acordo de “Blair House” que, efetivamente, mostrou-se muito aquém dos resultados desejados pela maioria dos países agroexportadores. Na avaliação do ministro Rodrigues: “nós íamos ter uma repetição do acordo que houve no GATT que, embora tenha colocado num degrau acima os temas da agricultura, ainda era uma regra impeditiva ou limitadora dos avanços dos países agrícolas do mundo. Tanto que tinha sido criado o Grupo de Cairns para insistir nesse processo de aumento do comércio mundial agrícola, que era o tema da Rodada de Doha da OMC” (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

Brasília. Com efeito, Rodrigues convocou um grupo formado por representantes do MAPA, do MRE e do setor privado agrícola para dar cabo dessa tarefa.

Em Montreal estava comigo o embaixador Clodoaldo Hugueney que era o responsável, no Itamaraty, pelas discussões da Rodada de Doha da OMC. Nós voltamos ao Brasil e fomos para o Ministério da Agricultura. E, na semana seguinte, com ajuda do Antônio Donizete Beraldo (da CNA), do Marcos Jank [ICON], do Célio Porto [chefe de gabinete], e do meu amigo Gilman Viana Rodrigues¹⁴⁸ (vice-presidente da CNA), escrevemos aquilo que o Brasil gostaria de ver aprovado na Rodada Doha, um documento básico de intenções. E o Clodoaldo Hugueney transformou aquele papel que nós tínhamos feito num documento diplomático para discussões e enviou esse documento para o embaixador do Brasil em Genebra, que era o embaixador Luis Felipe de Seixas Correa. De posse desse documento, o embaixador Seixas Correa levou-o a várias representações em Genebra e, com pequenas alterações, surgiu dali o G-20 agrícola. O G-20 nasceu na minha mesa e isso empoderou o Brasil (que foi líder do projeto). E o Celso Amorim agarrou essa bandeira com muita competência (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

A bandeira pró-liberalização do comércio mundial agrícola que irrompe de modo tênuem na passagem dos anos 80 para os anos 90 (com a colaboração do MRE) e passa a ser decididamente empunhada durante o Fórum Nacional da Agricultura se converte num posicionamento que suplanta a coalizão de atores do agronegócio e adquire cada vez mais força como eixo norteador da política comercial externa durante as negociações de Doha. Na esteira desse processo, cumpre ressaltar os papéis de portavozes e articuladores que foram desempenhados (em diferentes etapas e ocupando diferentes funções) por figuras como o próprio ministro Rodrigues e o presidente do ICON, Marcos Jank. Por certo, o forte traço de continuidade que marca a evolução desse estado de coisas é parcialmente tributário do amálgama entre interesses públicos e privados que se expressa também no vai-e-vem das lideranças em diferentes postos de comando, ora no governo, ora fora dele.

Nesse sentido, uma outra medida que guarda estreita relação com as proposições do FNA e seu *modus operandi* refere-se à criação da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais do MAPA. De composição pública e privada e coordenada por um representante de cada lado, a Câmara Temática surgiu no mesmo período em que as discussões sobre o documento de posição do Brasil para Cancún se desenrolavam (julho de 2003). Em termos da participação do setor privado, a Câmara

¹⁴⁸ Pecuarista mineiro com longa trajetória nas organizações corporativas da agropecuária de seu estado. Na CNA, foi presidente da Comissão Nacional de Comércio Exterior e coordenador do Fórum Nacional de Negociações Agrícolas Internacionais. Também como representante da CNA, foi o primeiro coordenador privado da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais do MAPA a partir de 2003.

manteve os integrantes engajados desde o FNA e acrescentou assentos para um número maior de organizações extracorporativas e para o recém-criado ICONE. Por se tratar de estrutura permanente do Ministério, um conjunto mais heterogêneo de agências governamentais também aderiu à Câmara, como a Casa Civil e outros sete ministérios. Por fim, um outro segmento cuja incorporação formal merece ser destacada diz respeito aos acadêmicos do Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA/USP) e também da FGV¹⁴⁹.

A convergência entre a minirreforma do Ministério implantada no início de 2003 e a concepção da Câmara Temática fica realçada com a nomeação do diretor do recém-criado Departamento de Políticas e Acordos Comerciais Agrícolas da SPA para o cargo de coordenador da Câmara Temática¹⁵⁰. Também da Secretaria de Política Agrícola saíram os assessores escolhidos pelo ministro para acompanhá-lo a Cancún: o próprio secretário da SPA, Ivan Wedekin, e os responsáveis pelas negociações multilaterais desde a Rodada Uruguai: os economistas Renato Henz e Lino Colsera¹⁵¹. Eles se somaram a uma extensa delegação brasileira que acorreu àquela Conferência Ministerial, contando inclusive com ministros defensores de interesses destoantes daqueles do MAPA¹⁵².

Embora não se pretenda examinar em detalhes o processo negociador de Cancún, é fundamental considerar dois aspectos sobre a polêmica em torno do tema agrícola e o malogro da Rodada Doha. Em primeiro lugar, é preciso reter que a presença de interesses contraditórios se tornou uma fonte permanente de tensão na própria lógica do processo negociador e para os negociadores, impondo a necessidade de coordenação entre posições defensivas e ofensivas presentes na comitiva brasileira (DELGADO, 2007; OLIVEIRA, MILANI, 2012). Em segundo lugar, tem-se um viés explicativo de cunho sistêmico que confere maior preponderância ao dissenso entre os países que vinha se amplificando às vésperas de Cancún, como fica expresso na “batalha dos *papers*” prenunciada na reunião de Montreal.

¹⁴⁹ Portaria nº 673, de 10 de jul. 2003. O texto também previu cadeiras para agências governamentais criadas após a instauração do FNA como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex). Em ambos os casos, a presença desses órgãos nesse e em outros fóruns traria consequências importantes para o espectro de atuação internacional do MAPA, seja como contraponto (MDA), seja como aliado (Apex).

¹⁵⁰ Portaria nº 763, de 08 de abr. 2003. De início o posto foi ocupado pelo economista Carlos Nayro Coelho. Poucos meses depois, uma nova portaria é publicada (nº 1.495 de 30/09/2003) com a exoneração de Coelho e a nomeação de Lino Colsera para o seu lugar.

¹⁵¹ Portaria nº 740, de 04 de set. 2003.

¹⁵² Era o caso, por exemplo, do ministro do Desenvolvimento Agrário Miguel Rossetto, e da ministra do Meio Ambiente Marina Silva.

Somando-se ao *paper* de autoria dos Estados Unidos e União Europeia e aquele elaborado pelos representantes brasileiros e subscrito por outros países (Argentina, China, Canadá e Índia), surgiu um terceiro documento preparado por um subdiretor da OMC, o uruguai Carlos Castillo. Este último, no entanto, não diferia substancialmente do *paper* euro-estadunidense. Mas havia um outro complicador no que diz respeito às condições de acesso desses *papers* à mesa de negociação: todos dependiam da discricionariedade do presidente da Conferência Ministerial, o chanceler mexicano Ernesto Derbez. Por conta disso, dois negociadores brasileiros precisaram encontrar-se com Derbez para tratar dessa questão, o chanceler Celso Amorim e o ministro da Agricultura Roberto Rodrigues.

O Amorim e eu fomos conversar com o chanceler Derbez e exigir a inclusão do nosso documento. Até então ele tinha aceito só os dois documentos: o do Castillo do Uruguai e o negociado entre os Estados Unidos e a União Europeia. E foi uma conversa duríssima, mas Celso Amorim foi brilhante e enfático e então conseguimos inserir o nosso *paper* nas discussões de Cancún. E isso travou a discussão de Cancún porque os americanos, europeus e japoneses não aceitaram aquilo (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

Tudo isso ajuda a compreender algumas das razões para o fracasso de Doha sob um ponto de vista processual e centrado nos atores, tanto em relação às negociações no front doméstico, como frente às contrapartes estrangeiras¹⁵³. Em especial, é inexorável a constatação do papel-chave desempenhado pelo MAPA nesse processo, atuando de modo coordenado com o Itamaraty na formatação dos posicionamentos e estratégias assumidos pelo Brasil. No período que se seguiu até a Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005, foram realizadas oito reuniões ministeriais do G-20 para as quais o MAPA sempre enviou representante. O economista Renato Henz foi, inclusive, nomeado coordenador para o G-20 e para o Grupo de Cairns e compareceu à maioria dessas reuniões¹⁵⁴.

O G-20 demonstrava nesse período um perfil proativo e técnico, sendo que várias propostas encaminhadas pelo Grupo foram elaboradas com a participação do MAPA e do setor privado agrícola. “As organizações representativas do agronegócio respaldaram o processo negociador, dando inclusive suporte técnico, por meio do

¹⁵³ Por questões de espaço e de foco, vários elementos das negociações agrícolas na Rodada Doha e a criação do G-20 foram suprimidos na presente análise. Para uma leitura mais detalhada ver Carvalho (2010).

¹⁵⁴ Despacho do Chefe de Gabinete do MAPA em 16 de abril de 2004 referente ao processo nº 21000.002940/2004-45.

ICONE, à formulação da posição negociadora brasileira junto ao G-20” (CARVALHO, 2010, p. 423). Mas esse ímpeto arrefeceu à medida em que fórmulas protecionistas passaram a ser contempladas nas proposições do próprio G-20, *pari passu* ao açodamento das posições recalcitrantes dos países desenvolvidos. Como resultado, o processo negociador chega a um impasse a partir de 2008.

2.6 A reestruturação do MAPA e a gênese de seu arcabouço internacional contemporâneo

As mudanças introduzidas pela minirreforma de 2003 não esgotaram a intenção de promover uma readequação profunda na estrutura do Ministério. O ministro Rodrigues eventualmente se queixava da defasagem percebida entre o estágio em que se encontrava o agronegócio brasileiro e o arcabouço e as capacidades organizacionais da pasta. A partir desse diagnóstico, um dos principais projetos de aprimoramento dizia respeito à criação de uma secretaria especializada em assuntos internacionais¹⁵⁵. Para dar seguimento a esta pauta, a cúpula ministerial passou por uma recomposição importante que teve como ponto central a ida de Luis Carlos Guedes Pinto¹⁵⁶ para a Secretaria Executiva.

Os laços entre o secretário executivo recém-empossado e o ministro Rodrigues remontam à graduação em engenharia agronômica na ESALQ/USP. Desde 2003 Guedes ocupava a presidência da CONAB e foi convidado para o MAPA com a missão de auxiliar na reestruturação da pasta e na troca de comando das empresas vinculadas. Para além da expertise temática e da vasta experiência no setor público, a presença de Guedes na cúpula do Ministério também foi apontada como “um fator de mitigação de oposições”, uma vez que tinha bom trânsito junto a setores de esquerda que compunham a coalizão governista e também junto a movimentos sociais ligados à reforma agrária¹⁵⁷.

¹⁵⁵ “Rodrigues pode anunciar saída de Dimarzio em breve”, *Agência Estado*, 08 de dez. 2004.

¹⁵⁶ Engenheiro agrônomo, doutor e pós-doutor em economia agrária. Foi membro do Grupo de Implantação da Embrapa e assessor técnico da presidência da empresa (1973-1982), secretário de Agricultura do Estado de São Paulo (1983), diretor da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) (1984-1987), presidente da CONAB (2003-2004) e secretário executivo do MAPA (2004-2006). Sucedeu Roberto Rodrigues como ministro da Agricultura, cargo no qual permaneceu entre julho de 2006 e março de 2007. Na sequência foi vice-presidente de Agronegócios do Banco do Brasil (2007-2011) e diretor-geral de Operações Rurais do Grupo Segurador Banco do Brasil e Mapfre (2011-2015). Desde 2008 é integrante do Conselho Superior do Agronegócio (COSAG) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

¹⁵⁷ Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura.

Mas esse ímpeto conciliatório não se restringiu às contendas “do lado de fora”. Internamente, outras mudanças vinham sendo implementadas no sentido de aparar arestas que tensionavam o dia-a-dia de trabalho de algumas equipes. A Assessoria de Assuntos Internacionais do gabinete é um exemplo desse processo. Tradicionalmente ocupada por um diplomata, a sucessão no órgão era intrincada e dependia de um entendimento com o Itamaraty. O principal complicador era o encaixe desse servidor na política de alocação de cargos e de promoção no serviço exterior, pois há mais diplomatas graduados do que cargos a serem ocupados por eles. Portanto, “quem vai para fora perde o lugar na fila [...] e [ao regressar] fica no DEC – Departamento de Escadas e Corredores”, resume de forma jocosa o embaixador José Botafogo Gonçalves (GONÇALVES, 2010, p. 4)

Em função desse e de outros constrangimentos, o mandato de um diplomata à frente da Assessoria Internacional poderia não ser coincidente com o mandato do ministro da Agricultura ou do próprio governo. Tal situação ocorreu no limiar dos anos 2000 com Luiz Fernando Gouvêa de Athayde, então ministro da carreira de diplomata. Nomeado por Pratini de Moraes, Athayde permaneceu no órgão durante os primeiros anos da gestão Roberto Rodrigues a despeito do conjunto de críticas que lhe eram endereçadas. Segundo depoimentos, pesava contra ele um histórico ominoso em termos do trato interpessoal e, mesmo havendo disposição em substituí-lo, sua consecução era obstada por esse conjunto de condicionantes que extrapolava o simples desígnio da cúpula do MAPA.

A ausência do diplomata entre os integrantes das delegações enviadas pela pasta às negociações internacionais durante seus últimos anos de mandato pode ser um reflexo desse estado de coisas. Seja como for, a troca de comando na Assessoria Internacional foi finalmente efetuada em 2004 e o novo diplomata cedido pelo Itamaraty tomou posse às vésperas da sucessão na Secretaria Executiva e da ampla reforma regimental de janeiro de 2005. À primeira vista poderia ser curioso constatar que essa mesma reforma trouxe a extinção da Assessoria Internacional recém-assumida pelo embaixador Maurício Eduardo Cortes Costa. Mas a simples análise da evolução regimental não permitiria enxergar que ele não somente permaneceu no Ministério, como também ascendeu na escala dos cargos DAS ao assumir o posto de assessor especial do ministro logo após a reforma¹⁵⁸.

¹⁵⁸ O chefe da Assessoria Internacional perfazia um cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 101.4. Com o remanejamento para assessor especial do ministro (Decreto nº 91 de 04/02/2005), Cortes

Como de praxe, essa tônica que combina continuidade e mudança seria um traço bastante presente nesse novo regimento inaugurado com o Decreto 5.351/2005. Uma de suas principais inovações, a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, era o resultado de uma realocação de competências preexistentes e novas atribuições sob um formato institucional que se pretendia mais moderno e adequado aos desafios percebidos. Como prenunciamos com o caso da SDA, áreas inteiras pertencentes a outras secretarias migraram para a SRI, por vezes de modo conflitivo, por vezes de modo cooperativo. Uma forma de compreender esses diferentes tipos de resposta refere-se a própria dinâmica em que as alterações são realizadas: quando uma agência é tolhida de uma parcela de suas atribuições e de seu pessoal, ela perde o poder relativo que detinha no concerto anterior.

Mas quando, ao invés de ter parte das suas competências subtraída, a agência é liquidada e refundada sob um novo arcabouço institucional, pode haver uma acomodação mais alvissareira. A Assessoria Internacional, por exemplo, foi extinta e suas atribuições foram absorvidas pela SRI, que passou a ser o ponto focal da comunicação de rotina entre MAPA e Itamaraty. Para dar conta disso e manter o contingente de serviços prestados, a transição foi orquestrada de maneira menos formalizada a partir um acordo com um dos egressos da Assessoria:

Quando acabaram com a Assessoria Internacional, eu fui a única pessoa que sobrou. O ministro da época (o Luis Carlos Guedes) me chamou e falou: ‘você pode ir lá pra secretaria (porque eu queria vir pra cá), mas você continua prestando assessoria ao gabinete. E toda vez que um novo ministro chegava, ele era informado de que ‘tinha um cara lá que via esse negócio de passaporte e etc.’ Daí eu chegava lá, explicava. E os ministros acabaram me tratando como um colega” (Entrevista Rui Samarcos Lora, servidor da SRI/MAPA)

Esse período de assimilação que separa a implantação da operacionalização da norma evidencia o componente da continuidade que perpassa a burocracia e seu *modus operandi* que mescla formalismo de procedimentos e diferentes tons de (im)pessoalidade. Ao mesmo tempo em que certos processos dependeram fundamentalmente de atributos e vínculos pessoais, outras medidas foram lançadas a fim de minorar esse caráter. Isso se deu, por exemplo, com relação à conservação e à sistematização da memória institucional atinente às negociações internacionais. Antes

foi contemplado com um DAS 102.5 que, dentro dessa classificação, fica abaixo apenas do cargo de secretário. Nessa posição, Cortes integrou várias delegações do MAPA destacadas para as negociações internacionais até sua exoneração em meados de 2006

da criação da SRI, toda essa documentação estava dispersa e sujeita aos desígnios das agências e dos servidores a quem havia sido confiada.

Desde 2005, por exemplo, a SRI tem todos os arquivos e históricos de negociações internacionais. Se você procurar pra trás esses arquivos, talvez você ache. Mas vão estar cada um numa área, num pedaço. Vai ter negociação que vai estar com alguém que já se aposentou ou que a informação estava com a pessoa e não completamente organizada. Então a SRI surgiu nesse ambiente de efervescência em que havia muita discussão sobre o que seria o regimento. Obviamente nenhuma área queria perder espaço, mas também todas as áreas precisam crescer e se modernizar. E a SRI surgiu, do meu ponto de vista, nesse contexto. Nós, que estávamos na SDA e acompanhamos um pouco isso, vimos a SRI crescer nesse ambiente. Naquela época a SRI era vista, talvez, com um pouco mais de cautela por outras áreas (Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio).

Esse debate acerca da alocação de competências internacionais entre as subáreas do Ministério se produziu na esteira de um novo nível de importância concedido ao tema. Conforme vimos demonstrando, várias secretarias e departamentos foram gradativamente sendo dotados de mandato para atuar no *front* externo. Mas é no regimento de 2005 que essa prerrogativa é inserida no capítulo introdutório do regulamento que trata “da natureza e competência” da pasta como um todo¹⁵⁹. Nesse sentido, o MAPA termina por sedimentar um arcabouço com amplas prerrogativas de ação internacional que não encontra paralelo em muitos ministérios¹⁶⁰.

Com efeito, a SRI foi estruturada em três Departamentos: Assuntos Comerciais (DAC); Negociações Sanitárias e Fitossanitárias (DNSF); e Promoção Internacional do Agronegócio (DPIA). Em termos da alocação de competências, é possível inferir que uma parte DAC é proveniente do departamento quase homônimo que existia na SPA. O DNSF, por seu turno, era um desdobramento da subárea que se ocupava desses temas na SDA. Para além da competência temática em si mesma, há um outro elemento a ser salientado: SPA e SDA tinham sido as primeiras secretarias a desenvolver núcleos internacionais e, por conseguinte, a reunir um maior *savoir-faire* e um quadro de pessoal mais experiente nessa senda. Embora boa parte disso tenha sido absorvido pela

¹⁵⁹ Art. 2º do Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro de 2005. “Compete, ainda, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tratar de negociações agrícolas internacionais e apoiar as ações exercidas por outros Ministérios, relativamente ao comércio exterior”.

¹⁶⁰ São apenas 2 ministérios providos de uma secretaria de relações internacionais para além do MAPA: a Fazenda e o Planejamento. Como só ocorrer em razão da importância estratégica desses dois ministérios, ambos detêm estruturas abrangentes e longevas. No caso da Fazenda, houve períodos em que a pasta detinha assessoria internacional lotada no gabinete do ministro e a secretaria de relações internacionais. Esse caso se assemelha à institucionalidade atual do MDIC que dispõe de assessoria internacional no gabinete e da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

SRI, as outras secretarias não foram completamente despojadas de funções dessa natureza.

Basicamente, o departamento de assuntos comerciais cuidava das negociações tarifárias, acordos do Mercosul (na época ainda se estava mexendo com a ALCA), OMC, e a participação do Ministério na CAMEX. Tinha um outro departamento de promoção internacional que tinha a função de melhorar a imagem do produto brasileiro no exterior. E isso inclui aumentar o número de missões empresariais do setor ao exterior; participação em feiras; organizar eventos para contato entre os empresários. E o outro departamento ficava com as questões sanitárias e fitossanitárias. As barreiras ao comércio que não eram tarifárias (Entrevista Rui Samarcos Lora, servidor da SRI/MAPA).

Entre os três departamentos, o DPIA pode ser apontado como o que menos teve “pedaços” vindos de outras áreas preexistentes, até porque a primeira menção alusiva à promoção comercial no exterior surgiu apenas na reforma de 2003 quando se conferiu tal missão aos Departamentos do Café e do Açúcar e do Álcool (que foram reestruturados em 2005 mas, na essência, mantiveram essas competências). Todavia, um aspecto a ser ressaltado é que a constituição desse departamento sinaliza um propósito de estender as ações internacionais do Ministério para além dos domínios onde havia algum componente de ordem técnico-científica e/ou de recorte setorial que justifique tal engajamento. Basta lembrar que o Itamaraty contava com um setor comercial consideravelmente grande e que vinha sendo estruturado de longa data, conforme brevemente relatado acima¹⁶¹.

Possivelmente por conta dessa eventual sobreposição de competências e devido ao estreitamento dos laços entre diversos segmentos do agronegócio com a APEX Brasil¹⁶² (discutido mais adiante), o DPIA vem apresentando uma atuação menos expressiva em comparação aos seus congêneres. Mas da mesma forma que esse traço de duplicidade não serviu de desincentivo para tais encaminhamentos, a arco de competências internacionais disseminadas entre subáreas do Ministério foi

¹⁶¹ Para uma leitura detalhada sobre a evolução institucional do setor comercial do Itamaraty, ver Castro (2009).

¹⁶² A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX Brasil) foi instituída em 1997 como um setor do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) com o intuito de promover as exportações das empresas assistidas por este. Em 2003 é transformada em agência autônoma vinculada ao MDIC. Seu órgão de cúpula, o Conselho Deliberativo, passou a ser presidido pelo MDIC e a contar com a participação do Itamaraty, da CAMEX, do BNDES, da CNI e da Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB), além do SEBRAE (LEOPOLDI, 2016). Essa estrutura permanece pouco alterada até 2015, quando o MAPA e a CNA ganham assento no colegiado e o direito de deliberar sobre as políticas desenvolvidas pela agência, o que inclui a formatação de seu planejamento estratégico e eixos prioritários de atuação, além da escolha de seu presidente.

majoritariamente preservado, embora tenha sofrido readequações com a criação da SRI. Conforme já mapeado por Machado (2009), dezoito departamentos fizeram constar em seus estatutos alguma prerrogativa atinente às negociações internacionais, seja na formulação e acompanhamento de propostas, seja na implementação doméstica dos acordos e tratados.

Contudo, houve certo esforço para assentar as bases regimentais na direção de uma maior coordenação intrainstitucional. Logo, observa-se a proliferação de trechos no documento prevendo “articulação com os demais órgãos do Ministério” no tocante aos temas internacionais. Esse componente, aliás, não se restringiu a essa área em particular. A Reforma Roberto Rodrigues estabeleceu também a Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) vinculada ao gabinete do ministro, cujas funções concatenavam essas diretrizes de requalificação da pasta não somente em relação às suas partes, mas também pensando na performance do conjunto. Os termos presentes no regimento da AGE são elucidativos dessas intenções pois marcam a incorporação de um novo vocabulário: planos sistêmicos; prospecção de cenários; projeto institucional; missão e visão de futuro; indicadores de desempenho, dentre outros¹⁶³.

Além de criar e extinguir agências, a reforma também incluiu a reformulação de secretarias e departamentos. A Secretaria de Produção e Comercialização, por exemplo, tornou-se a Secretaria da Produção e Agroenergia, enquanto a Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo é transformada na Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. À primeira vista pode parecer uma mera modificação de nomenclatura, mas elas não devem ser compreendidas pelo seu valor de face (principalmente no segundo caso).

De fato, a Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo tinha uma estrutura muito mais enxuta já que sua versão precedente abrangia departamentos de fomento e fiscalização da produção animal e vegetal que foram integrados à SDA. Com isso, a Secretaria de Defesa Agropecuária se destaca pela envergadura de sua estrutura composta por seis departamentos, além de abrigar a mais proeminente e bem organizada categoria profissional da pasta: os Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFA). E, com a criação da SRI, alguns desses AFFAs que já cuidavam das negociações sanitárias e fitossanitárias se somaram aos egressos da SPA, da Assessoria Internacional, e de outras áreas para formar a equipe da nova secretaria.

¹⁶³ Art. 5º do Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro de 2005.

Eu tinha um grupo maravilhoso lá. Tinha o Renato Henz, o Lino Colsera, a Eliana¹⁶⁴, o Antônio Carlos¹⁶⁵... enfim, gente de primeira qualidade. E foi esse pessoal que botou a secretaria pra cima. Inicialmente eu tive uma secretaria que não deu muito certo e que acabou se indispondo com alguns funcionários. Depois eu botei o Célio Porto, que era meu chefe de gabinete, e que tinha uma capacidade de trabalho enorme e conhecia todo mundo. E ele fez um trabalho espetacular, inclusive com os adidos agrícolas. Foi ele quem comandou todo o processo dos adidos agrícolas. E mais: o Célio, na secretaria, transformou-se num aliado importante do Itamaraty nas discussões dos temas da OMC, Mercosul, União Europeia (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

A troca de comando na SRI ocorreu apenas um ano após sua criação e teve como pano de fundo problemas relacionados à inexperiência no trato com a máquina pública e também de cunho interpessoal. De modo análogo, esse obstáculo também havia sido um dos elementos que levaram à substituição feita na Secretaria Executiva. Tal coincidência fortuita acabou conduzindo à formação de uma cúpula ministerial que revigora o projeto de criação da figura do adido agrícola e busca levá-lo adiante através da articulação junto a interlocutores no governo e no setor privado. Os desdobramentos seguintes mostrariam que, efetivamente, havia um ambiente mais alvissareiro para apreciação e deliberação dessa proposta.

¹⁶⁴ Eliana Valéria Covalan Figueiredo, então coordenadora-geral de integração regional e diretora interina do Departamento de Assuntos Comerciais (DAC) da SRI.

¹⁶⁵ Antônio Carlos Costa, então diretor do Departamento de Assuntos Comerciais (DAC) da SRI.

CAPÍTULO III. O “HUMANOGRAMA” DA CRIAÇÃO DOS ADIDOS AGRÍCOLAS

3.1 Entre a mobilização programática e o aproveitamento do acaso

A criação da SRI se insere num *continuum* de mobilização política dos atores do agronegócio em prol de sua participação mais densa e articulada na política comercial externa em geral, e nas negociações comerciais internacionais em particular. Esse ímpeto foi perscrutado, discutido e sistematizado durante o Fórum Nacional da Agricultura e, ao longo dos anos que se seguiram, MAPA e setor privado agrícola continuaram envidando esforços para fazer avançar sua agenda prioritária que havia sido consolidada nas “Dez Bandeiras do Agronegócio”. Uma das razões para essa constância tem a ver não só com a atuação em redes integradas por atores públicos e privados como, também *et pour cause*, da circulação desses atores por esses espaços de influência e decisão (*revolving doors*).

A trajetória do ex-ministro Roberto Rodrigues, por exemplo, é ilustrativa nesse sentido mas não constitui, de modo algum, um caso isolado. É comum entre os ocupantes da cadeira de ministro da Agricultura esse itinerário profissional entremeado por alguma passagem num segmento específico do lado privado: as organizações de representação de interesses. Francisco Turra, que era presidente da CONAB durante o FNA e assumiu o Ministério quando do lançamento das “Dez Bandeiras do Agronegócio”, exerceu o cargo de presidente da Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos (ABEF) entre 2008 e 2014; quando a entidade (então sob a insígnia de UBABEF) fundiu-se com a Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS) para formar a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), cuja presidência ainda é ocupada por Turra nos dias de hoje.

Pratini de Moraes, responsável por encaminhar uma série de medidas oriundas do FNA ao longo de seu mandato, saiu do Ministério em 2003 e tornou-se presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), onde permaneceu até 2008 quando migrou para o Grupo JBS-Friboi. Aliás, esse amálgama com as entidades do setor de carnes não é mero acaso. Em que pese as barreiras não-tarifárias ao comércio, carnes e derivados sofrem restrições muito maiores do que os grãos e outros produtos de origem vegetal. Portanto, não surpreende que as entidades representativas e empresas do setor de carnes tenham ligações tão estreitas com os

quadros do MAPA, desde os aspectos regulatórios e de fiscalização, até as ações voltadas ao comércio exterior.

Os frigoríficos demandavam muito essa figura [do adido agrícola] para as negociações que envolvem carne. Eles são um setor muito mais organizado do que a média dos outros setores. Tem outras associações bem organizadas como do suco de laranja, da cana-de-açúcar. Mas a turma da carne já tinha uma organização que vinha de antes e tava crescendo muito. Então eles ficaram muito próximos e contrataram o Pratini assim que ele saiu [Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura]

Como vimos, os representantes do setor de carnes e da citricultura compunham o seletivo grupo que se fazia presente nas discussões da Rodada Uruguai do GATT. De lá para cá, o grau de complexidade envolvido nas negociações comerciais impulsionou uma grande mudança nas estratégias adotadas por esses atores, passando do destacamento de representantes para reuniões de interesse mais imediato para ações de mais longo prazo onde se incluem a realização de eventos periódicos de “sensibilização”, a contratação de prepostos locais ou mesmo a abertura de um escritório próprio de representação.

A ABIEC, por exemplo, diversificou suas estratégias de *lobby* para promover a carne brasileira¹⁶⁶, e também teve papel importante nas tratativas envolvendo a campanha *Ban Brazilian Beef*, iniciativa de boicote orquestrada por associações de agricultores europeus entre 2006 e 2008¹⁶⁷. A União da Indústria da Cana-de-Açúcar (ÚNICA), então presidida por Marcos Jank, lança seu projeto de internacionalização fortemente atrelado às boas perspectivas que se afiguravam para o etanol brasileiro e, em menor escala, como *policy feedback* da batalha do açúcar na OMC. “A ideia do Marcos era internacionalizar e abrir escritórios onde tinha mercados potenciais com

¹⁶⁶ A entidade passou a realizar, com certa regularidade, churrascos com cortes de carne brasileira que eram oferecidos a autoridades, empresários e formadores de opinião estrangeiros. Ocasionalmente esses eventos eram integrados a missões oficiais de promoção comercial copatrocinadas por diversas agência (Itamaraty; MAPA; APEX Brasil) e contemplavam também ações de outros segmentos exportadores do agronegócio.

¹⁶⁷ Esse movimento foi liderado pela Associação de Agricultores da Irlanda (IFA) e pela Associação Escocesa de Pecuaristas (SBCA) e envolveu a realização de visitas não oficiais a fazendas de bovinocultura no Brasil e a produção de um vídeo denominado “Verdades sobre a pecuária brasileira” que teve ampla repercussão na Europa. Tanto o vídeo quanto um relatório de igual teor acusavam os pecuaristas brasileiros de práticas danosas ao meio ambiente, de desrespeito aos preceitos de bem-estar animal e, até mesmo, de recorrerem ao trabalho escravo. A coalizão pró-banimento da carne brasileira era integrada também por eurodeputados que levaram a polêmica à Bruxelas, onde debates acalorados tiveram lugar tanto no Parlamento quanto na Comissão Europeia (TIMOSSI, 2008). No fim, o embargo foi aprovado mas vigorou por apenas 26 dias no início de 2008.

barreiras tarifárias e não-tarifárias significativas. Então, a gente abriu escritórios em Washington, aqui [Bruxelas] e o nosso plano era abrir na Ásia também¹⁶⁸”.

A ÚNICA foi a primeira associação do agronegócio brasileiro a abrir escritório na capital belga e sua implantação seria favorecida pela cooperação com uma agência de governo que chegaria à cidade em 2010: a APEX Brasil. O projeto, denominado *Brazilian Business Affairs*, se converteria numa plataforma importante para essa nova representação internacional do setor privado brasileiro, não apenas do agronegócio. Compartilhando as próprias dependências físicas disponibilizadas pela APEX Brasil, entidades como a CNI, a própria ÚNICA e, mais tarde, a CNA, estabeleceriam seus escritórios avançados¹⁶⁹.

Outra entidade representativa que firmaria bases em Bruxelas e também atuaria em ações coordenadas pela APEX é a ABPA. Porém, essa associação optou por contratar um escritório local¹⁷⁰, tendo assim uma estrutura um pouco mais capilarizada do que suas congêneres cuja atuação se ampara mais estritamente nas ações encabeçadas pelo MRE e/ou pelo MAPA, ou ainda por meio de convênios firmados com a APEX¹⁷¹. Mas não são apenas as associações setoriais e organizações do sistema corporativo brasileiro a operar naquele contexto. Há também as empresas que, devido a seu porte e volume de comércio com a Europa, estabelecem prepostos para defender seus interesses naquele continente. É o caso da Brasil Foods (BRF).

O arranjo encontrado pela empresa é bastante interessante no sentido de mostrar que, no âmbito da representação internacional do agronegócio, há mais convergência do que fragmentação vis-à-vis o âmbito doméstico. Ocorre que BRF e ÚNICA contam com a mesma pessoa para representá-las na capital belga. Por certo, a natureza das demandas varia de uma para outra e, segundo a própria profissional, o trabalho com a ÚNICA tende a ser mais complexo por envolver um conjunto maior e

¹⁶⁸ Entrevista Géraldine Kutas, diretora de relações internacionais da ÚNICA.

¹⁶⁹ À época de nossa pesquisa de campo em Bruxelas (meados de 2016), o escritório da ÚNICA funcionava no mesmo espaço da empresa de consultoria (*Digonnet & Kutas Consulting*) fundada pela representante da entidade. Esse formato permitiu a expansão das atividades desempenhadas pela própria representante e seus colaboradores e o atendimento de outros clientes como a BRF Foods, contratante dos serviços desde 2014. Entre 2013 e 2016, a sala cedida pela APEX Brasil era ocupada pela CNA que veio a encerrar as atividades de seu escritório em setembro desse último ano.

¹⁷⁰ Trata-se do advogado espanhol Emiliano Alonso Pelegrín, fundador e diretor do escritório de consultoria Alonso & Associados, especializado na prestação de serviços *lobby* e representação de interesses junto à União Europeia e às Nações Unidas.

¹⁷¹ Entre as entidades sem representação permanente na Bélgica e que atuam desse modo estão a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas e Derivados (ABRAFRUTAS), Associação Brasileira da Indústria de Café (ABIC), Instituto Brasileiro da Cachaça (IBRAC), dentre outros.

mais heterogêneo de atores¹⁷². Mas essa concomitância traz consigo um traço distintivo do processo de internacionalização: o tipo de expertise requerida e as formas de representação de interesses fora da respectiva *constituency* engendram um *modus operandi* singular em que a lógica vigente no âmbito doméstico não se reflete no *front* externo.

Por outro lado, essa atuação política em dois níveis é uma fonte permanente de aprendizados e de incentivos mútuos que levam a ajustes e transformações. E um ator que exemplifica essa assertiva e cuja trajetória liga-se a todo o contexto examinado nesta tese é um ex-executivo do setor de carnes que seria o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior num momento-chave: Luiz Fernando Furlan. Conforme mencionado anteriormente, a avicultura era um dos poucos segmentos que participava das negociações comerciais durante a Rodada Uruguai do GATT. E o principal responsável por tal agenda era precisamente o futuro ministro que, à época, era dirigente na Sadia (grupo empresarial que se fundiria à Perdigão para dar origem à BRF).

Depois disso, Furlan assumiu a diretoria de comércio exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e, nessa posição, foi nomeado integrante do Fórum Nacional da Agricultura (FNA), tendo participado ativamente das discussões do subgrupo temático sobre comércio exterior de produtos agrícolas. Com sua ida ao MDIC em 2003, Furlan elegeu essa área como uma de suas prioridades e, nessa senda, trabalhou relativamente alinhado ao ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues. Isso se fez sentir, por exemplo, durante as negociações da Conferência Ministerial de Cancún e em algumas iniciativas pleiteadas pelo MAPA, dentre as quais, destaca-se o projeto relativo aos adidos agrícolas.

3.1.1 Da política desejada à política realizada: o contexto das negociações interburocráticas e a seleção de alternativas

O entrosamento entre os titulares do MAPA e do MDIC foi crucial para angariar maior respaldo à proposta sobre os adidos agrícolas nos círculos palacianos, incluindo do próprio presidente da República. Esse movimento tomou fôlego após a reforma do MAPA e a criação da SRI que, na visão de Rodrigues, contribuiu para

¹⁷² Entrevista Géraldine Kutas, diretora de relações internacionais da ÚNICA.

pavimentar o caminho até a concretização da iniciativa¹⁷³. Uma ideia-força que guiava todo esse processo era de que a especificidade técnica envolvida nas negociações comerciais agrícolas exigia a inclusão de um perito em agricultura permanentemente acreditado junto às missões diplomáticas sediadas em países-chave para o agronegócio. Nesse sentido, a prevalência de um perfil generalista nos quadros do Itamaraty aparece como uma preocupação aos olhos da cúpula do MAPA.

Há uma frase que mais ou menos define o espírito ou a intenção que estava por trás da criação da SRI e, depois, dos adidos agrícolas. Uma vez um economista, na época da área de política agrícola, usou a seguinte expressão: ‘nós não queremos uma pessoa do Itamaraty que entenda de agricultura aqui no Ministério. Nós queremos uma pessoa que entenda de agricultura lá no MRE’. Por que? Porque a carreira diplomática é uma carreira generalista, então lá não existe a figura do especialista. Alguns até se especializam em determinadas áreas, mas isso prejudica a carreira deles porque, quanto mais generalista você for, quanto mais você transitar por diferentes embaixadas, diferentes postos, diferentes trabalhos, mais você se projeta. Então, para o bem da carreira, você não deve ser especialista, você deve ser um generalista, enquanto que pra nós é o contrário. Para nós da agricultura, o importante é ter um especialista que transite bem na área internacional mas que seja um especialista em agricultura (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI/MAPA).

Como se vê, essa linha de argumentação é congruente com a definição de adido diplomático apresentada por Almeida (2010) que ressalta o viés da especialização técnica e temática que justifica o expediente desse “agregado” numa representação diplomática. Isso se aplica indistintamente, portanto, a todas as carreiras de adidos. Mas, num segundo plano, pode-se interrogar a respeito dos atributos e qualificações que tal especialista deve reunir. Quando se enfatiza o caso dos adidos militares, percebe-se que esses pré-requisitos estão ligados ao pertencimento a uma das corporações que integram as Forças Armadas e aos critérios de progressão funcional e hierarquia que lhes caracteriza. Essa máxima é, pelo menos em tese, válida também para os outros adidos integrantes do serviço exterior brasileiro.

Como vimos, somente um seletivo grupo de carreiras da Política Federal é elegível para o posto de adido policial. Do mesmo modo, apenas agentes de inteligência da ABIN podem ser adidos de inteligência. Portanto, esse componente corporativo é precípua nas adidâncias tal como as conhecemos. No caso da Agricultura, essa correspondência não é tão evidente tendo em vista que se trata de um ministério que alberga uma constelação de agências e, em menor escala, de burocracias. Quando se

¹⁷³ Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura.

analisa as propostas antigas sobre a criação dos adidos agrícolas, os textos geralmente se preocuparam mais com o diploma profissional do que com a vinculação institucional. E, efetivamente, isso fazia sentido num contexto legal-normativo onde os concursos públicos competitivos não eram a regra e não havia carreiras corporativas devidamente estabelecidas na área de agricultura.

Portanto, a designação de um especialista no *métier* agrícola para exercer essa missão diplomática representa a essência do conjunto de proposições discutidas ao longo do tempo. O que varia são as motivações e os predicados envolvidos na questão. Por isso mesmo, a incorporação formal desse problema de política pública nos fóruns e instâncias de decisão nem sempre foi igual. Até aqui, vimos que a breve existência *de facto* de adidos agrícolas na década de 1940 se deu por iniciativa do Poder Executivo e que, a partir aí, a matéria toma a forma de sucessivos projetos legislativos (em seus diferentes moldes). Com a Constituição de 1988 firmou-se a regra de que cabe ao Presidente da República a iniciativa sobre o provimento dos cargos públicos no Poder Executivo federal¹⁷⁴, e isso explica o formato de sugestão assumido pelas derradeiras proposições legislativas.

Sendo assim, o conflito em torno da alocação de competências entre as agências do Executivo (que sempre permeou esse debate) e os atores nele envolvidos se converte num *lócus* ainda mais determinante para o encaminhamento do processo. Outrossim, a própria natureza interburocrática de uma adidânciia diplomática contribui para um estado de coisas ainda mais complexo, pois não se trata apenas de redistribuição ou delimitação de competências e sim de um arranjo político-institucional *sui generis* que prevê uma coabitação e, em menor escala, uma coprodução hierárquica e assimétrica da política pública. Até certo ponto, a presença de um adido dentro de uma missão diplomática pode ser interpretada como um “corpo estranho” naquele espaço. E quem determina como se dará (ou não) a sua assimilação são “os de dentro”.

Como vimos, os diplomatas veem de forma diversa as diferentes categorias de adidos a partir dos condicionantes de sua própria carreira. Nesse particular, os adidos das Forças Armadas são, por excelência, os que mais se aproximam da lógica burocrática e do *modus operandi* do Itamaraty. No outro espectro, quanto menos dotado dos requisitos de uma “carreira de Estado” no sentido weberiano, mais recalcitrante a diplomacia tende a ser. De acordo com essa régua, a existência de uma adidânciia agrícola se situaria num ponto mais próximo desse último caso do que do primeiro. Mas

¹⁷⁴ Art. 84 § XXV da Constituição Federal.

é possível considerar que a mobilização política dos atores do agronegócio, somada ao engajamento do MAPA nas negociações comerciais e a estruturação de sua área internacional tenham propiciado uma relativização dessa percepção.

Entre os servidores da Agricultura ouvidos na pesquisa é recorrente a avaliação de que a pasta viveu um momento “diferente”, “mais estável” ou “de prestígio” que teve seu ápice durante o mandato de Roberto Rodrigues. Ao que tudo indica, esse julgamento se baseia na combinação de dois parâmetros fundamentais: tempo de mandato e projetos e/ou realizações significativos. Por certo, a existência de uma agenda negociada no FNA e o desempenho econômico da agricultura azeitaram o processo. Nesse sentido, quando se compara a primeira década dos anos 2000 com o período imediatamente precedente e com os anos subsequentes, é perceptível que o intervalo entre o fim da era FHC e o fim da era Lula compreende uma fase do MAPA que, em maior ou menor grau, corrobora os adjetivos supramencionados¹⁷⁵.

E a articulação MAPA-MRE que se viu, por exemplo, nas reuniões preparatórias e na ocasião da Conferência de Cancún tem algum lastro em tais encaminhamentos. Sob essas circunstâncias, as tratativas em torno da criação dos adidos agrícolas tiveram lugar. O primeiro passo nessa direção foi um acerto na cúpula do MAPA para uma certa divisão de tarefas com vistas a esse objetivo. E, conforme antecipamos acima, a atuação do então secretário executivo Luis Carlos Guedes Pinto seria essencial. Segundo ele, o projeto ainda era tido como irrealizável aos olhos de muitos servidores e dirigentes do MAPA. Entretanto, Guedes pediu e obteve autorização por parte do ministro Rodrigues para se encarregar do assunto¹⁷⁶.

E as negociações que se seguiram revelam um aspecto subjetivo interessante: os apoios e resistências ao projeto foram interpretados de maneira muito diversa, até mesmo antagônicas em determinados aspectos (e essas divergências não se restringem somente à cúpula). O fato é que, de posse dessa delegação, Guedes se aproveitou dos contatos que vinha mantendo à guisa de sucessivas reuniões anteriores com seu homônimo no MRE¹⁷⁷, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, para averiguar o

¹⁷⁵ Entre 2000 e 2010 (excluindo-se os meses em que o ministro Reinholt Stephanus deixa o Ministério para disputar as eleições desse último ano), o MAPA foi comandado por apenas quatro ministros. Já a década de 1990 teve mais de uma dezena de ministros de Agricultura, sem contar os interinos. De modo análogo, o período pós-2010 é marcado por uma sucessão de mandatos curtos: cinco titulares entre 2010 e 2015. No entendimento de alguns servidores da pasta, esse quadro havia começado a ser parcialmente revertido com a gestão Kátia Abreu que, no entanto, acabou também sendo prematuramente interrompida.

¹⁷⁶ Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura.

¹⁷⁷ No Itamaraty, o cargo de secretário executivo (equivalente a vice-ministro) é chamado de secretário geral.

grau de abertura à proposta. Desse encontro surgiu um aceno favorável por parte do Itamaraty, embora a concordância pessoal do secretário-geral em relação ao projeto seja posta à prova por outros atores¹⁷⁸.

O Samuel Pinheiro Guimarães foi figura-chave nesse processo. Eu já tinha tido outras reuniões com ele, então fui lá falar com ele e perguntei o que ele achava. Daí ele disse: “olha, gostei”. Marcou uma reunião na semana seguinte e chamou uma embaixadora (acho que o primeiro nome dela é Maria) e disse: “é ela quem vai cuidar”. Depois, ela e o Rinaldo [Junqueira de Barros] sentaram durante três ou quatro meses e fizeram o Projeto de Lei (Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura).

Nesse ínterim, outro evento envolvendo o secretário executivo do MAPA e uma integrante da cúpula do Itamaraty concorreria para o avanço dessa agenda. Ao contrário do encontro com Samuel Pinheiro Guimarães, essa segunda conversa não teria o caráter de reunião propriamente dita e ocorreu de maneira fortuita. Em fevereiro de 2006, uma delegação brasileira chefiada pelo presidente Lula e integrada por diversas autoridades de diferentes áreas do governo percorreu alguns países africanos (Botsuana, Benin e Argélia) em visita oficial. Naquela ocasião, o MAPA foi representando pelo secretário executivo Luis Guedes (MINISTERIO..., 2006).

Com efeito, agricultura era um dos temas prementes na agenda que se inseria na estratégia brasileira de aproximação junto aos países daquele continente. Mas o fato que nos interessa sublinhar ocorreu após o término do périplo e teve lugar durante o retorno da comitiva a Brasília. Naquela oportunidade, Guedes viajou ao lado da chefe de gabinete do chanceler Celso Amorim, a então ministra da carreira de diplomata Maria Nazareth Farani Azevêdo. E, no decorrer do diálogo entre os dois, o assunto adido agrícola veio à tona por iniciativa do representante do MAPA. Em sua resposta, a diplomata não somente se posicionou de maneira favorável ao projeto, como também teceu alguns comentários acerca dos condicionantes envolvidos na questão.

Dentre eles, chama atenção o reconhecimento à atuação internacional que vinha sendo desenvolvida pelo MAPA e a qualidade dos quadros técnicos enviados à Genebra na época em que a diplomata fazia parte da equipe encarregada das negociações agrícolas na Rodada Doha (entre 1997 e 2001). Nesse sentido, ela cita as contribuições de Renato Henz, Lino Colsera e Odilson Ribeiro para a formatação das posições brasileiras na OMC e conclui: “nós não somos contra, mas tem que ser uma

¹⁷⁸ Nas palavras de Roberto Rodrigues: “no Itamaraty várias pessoas eram contra. O próprio secretário-geral, que era o Samuel Pinheiro Guimarães, era um pouco contra” (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

participação que faça sentido. Pra mim fazia sentido e entre essas conversas, quando a demanda chegou até mim, eu julguei conveniente termos adidos agrícolas graças à minha experiência¹⁷⁹. Essa percepção tinha lastro inclusive na expertise de Azevêdo sobre a problemática das barreiras sanitárias e fitossanitárias nas negociações sobre comércio agrícola que daria origem à tese defendida por ela no âmbito do Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco em 2001¹⁸⁰.

Então foi uma viagem do Lula pra Argélia, Benin e Botsuana no começo de 2006. E, nessa viagem, eu conversei com a Lélê. Ela era chefe de gabinete do Celso Amorim e muito próxima a ele. E durante essa conversa ela me falou explicitamente: “eu gosto muito do pessoal da Agricultura. Tem muita gente boa lá”. E daí eu disse: “olha, nós estamos com um projeto assim, assim e assim que está em andamento e eu gostaria muito de ter o seu apoio”. E o apoio dela foi importantíssimo porque funciona assim: tudo que chega para o ministro é filtrado pelo chefe de gabinete. Então nosso projeto, quando chegou nas mãos do Celso Amorim, estava chancelado pelo Samuel Pinheiro Guimarães e pela Maria Nazareth (Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura).

Logo após o retorno do secretário executivo, o tema seria socializado e debatido durante uma reunião de planejamento estratégico em que estavam presentes o ministro, o secretário da SPA e quase todo o corpo diretivo da SRI:

Aí o Guedes chegou de viagem e contou isso pro Roberto Rodrigues. Eu me lembro que a gente estava numa reunião de planejamento estratégico em um prédio onde funcionava o Centro de Treinamento da CONAB e lá a gente conseguiu achar uma salinha pra se reunir. Se eu não me engano, nessa salinha ficaram o Roberto Rodrigues, o Guedes, eu, o Ivan Wedekin, o Ricardo Cotta, o Antônio Carlos Costa e a esposa dele (a Cecília que inclusive trabalha com o Roberto até hoje). E ali conversamos e surgiram algumas ideias para a proposta sobre os adidos¹⁸¹ (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI).

Tais discussões serviram de insumo para a definição dos requisitos que o MAPA desejava incluir na redação do decreto. Esse conjunto de intenções era então sistematizado pelo assessor especial Rinaldo Junqueira de Barros que se encarregava das tratativas junto à sua contraparte designada pelo Itamaraty, a embaixadora Maria

¹⁷⁹ Entrevista Maria Nazareth Farani Azevêdo, embaixadora.

¹⁸⁰ “O Princípio da Precaução e o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC – as implicações para o processo de reforma agrícola”. Posteriormente o texto seria publicado em formato de livro pela Fundação Alexandre de Gusmão: AZEVÊDO, Maria Nazareth Farani. *A OMC e a reforma agrícola*. Brasília: FUNAG, 2007.

¹⁸¹ Ricardo Cotta foi diretor do Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio da SRI entre janeiro de 2005 e abril de 2006. Antônio Carlos Costa foi diretor do Departamento de Assuntos Comerciais da SRI entre janeiro de 2005 e outubro de 2006, mesmo período em que Cecília Fagan exerceu o cargo de assessora especial do ministro.

Stela Pompeu Brasil (então Subsecretária-Geral do Serviço Exterior). “Honestamente, da parte do Ministério, o Rinaldo foi mais importante do que eu. Eu fui lá abrir a negociação. Mas quem se debruçou e redigiu o documento junto com a embaixadora foi ele¹⁸²”. De modo análogo, o trabalho desenvolvido pela embaixadora também foi lembrado e enaltecido por alguns participantes do processo.

Ela era muito experiente nessa parte formal de trânsito de documentos, de legislação, etc. E a ajuda dela foi muito importante para formatar o decreto principalmente na parte que tocava ao Itamaraty. Provavelmente ela já tinha modelos de outros adidos e isso ajudou bastante. Da parte dela não houve nenhuma resistência (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI).

Umas das primeiras versões dessa minuta de decreto nos foi gentilmente cedida pelo ex-secretário Célio Porto (vide Anexo I). Embora não tenha sido possível atestar com exatidão, é provável que este documento constitua de fato o primeiro esboço elaborado, a julgar por sua datação: seis de abril de 2006. Isto é, pouco mais de mês após o retorno de Guedes da viagem à África. Independentemente dessa precedência, o texto revela uma série de dados importantes sobre a gênese e a evolução desse regulamento e traz consigo parâmetros cruciais dessa fase de *policy design* e seleção dos dispositivos e instrumentos que dariam operacionalidade à política pública.

3.1.2 Sucessão de versões, diferentes etapas de negociação e o fechamento do acordo possível

Dentre essas questões de fundo, estava a definição daquilo que se estava criando e seu enquadramento vis-à-vis as estruturas preexistentes. E isso passava necessariamente pela nomenclatura escolhida e as implicações político-jurídicas subjacentes, de modo que o emprego do próprio termo adido agrícola foi alvo de um intenso debate e de sucessivas alterações até a publicação do Decreto. De saída, a primeira minuta fala reiteradamente da designação de adidos agrícolas para exercer função junto a missões diplomáticas, mas tal redação encontraria pontos de veto no decorrer das negociações interministeriais e seria um dos principais motivos para as idas e vindas do Decreto que durariam até meados de 2008.

Cumpre mencionar, inclusive, que os relatos dos entrevistados são divergentes no que diz respeito à sequência e à origem desses obstáculos. Em nossa análise,

¹⁸² Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura.

optamos por cotejar essas informações discrepantes com os documentos que tivemos acesso e, ao mesmo tempo, trazer à tona essa pluralidade de memórias e percepções. Uma das razões para esse estado de coisas reside na própria sucessão de ministros que se ocuparam dessa matéria durante seus mandatos. “Se me perguntar por que demorou tanto: primeiro pela mudança de ministros que sempre atrapalha, né?! Era o Roberto, depois o Guedes, depois o Stephanes que entrou em 2007. Aí tem que começar a conversa do zero. Por isso que levou, dentro do mandato do Stephanes, um ano e meio¹⁸³”.

Dentre os ministérios envolvidos nas negociações, apenas o MAPA passou por sucessões naquele período; Itamaraty, Planejamento e Casa Civil permaneceram com os mesmos titulares e as eventuais objeções apresentadas por essas pastas não se relacionam, portanto, a mudanças de orientação ou de diretrizes gerais que já vinham sendo adotadas. Pode-se distinguir o decurso dessas negociações em duas fases principais: a primeira, em que as conversas envolviam precipuamente MAPA e Itamaraty; e a segunda, em que eram travadas num formato ampliado com os demais órgãos. Essa particularidade não aparece nos poucos estudos que trataram do tema (MACHADO, 2009; FARIA, 2012), levando-os à conclusão pouco acurada de que apenas o Itamaraty impôs restrições ao texto.

É inquestionável que o Itamaraty era o principal foco de questionamento acerca do conteúdo da proposta, uma vez que era o principal afetado pela realocação de funções que estava em jogo. Porém, como vimos, a oposição não era generalizada e não conseguiu evitar que o debate prosperasse. Por outro lado, o MRE não estava sozinho nessa empresa, particularmente no tocante ao nome que seria atribuído à função e, de maneira correlata, ao perfil que seria exigido de seus ocupantes. Já na fase 1 das negociações, o Itamaraty refutaria a utilização da nomenclatura adidância agrícola por conta do formato diferente desses postos vis-à-vis os outros tipos de adidos preexistentes.

As adidâncias militares, por exemplo, ostentam um estatuto jurídico próprio que lhes garante uma institucionalidade mais densa e permite um maior desprendimento com relação à missão sede. No geral, esses adidos dão expediente em escritórios situados fora das dependências da repartição principal e que são equipados com toda sorte de recursos (físicos e humanos) mantidos por sua instituição de origem. Tendo isso em vista e com o intuito de deixar claras as diferenças entre os postos em apreço, o

¹⁸³ Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI.

Itamaraty prescreveu a seguinte denominação para os prepostos do MAPA no exterior: missão de assessoramento em assuntos agrícolas.

Houve essa dúvida sobre o nome que ia dar pra esse cargo e o Itamaraty não foi favorável ao nome adido porque essa era uma função específica. Disseram: “o que nós estamos criando é um cargo técnico e nós não gostaríamos que se chamassem adido”. Como tava correndo tudo bem, eu falei: “não tem problema! Dá outro nome”. Então eles sugeriram dar o nome de assessor (Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura).

E como sói acontecer, esse item foi posto em exame pelas assessorias jurídicas de ambos os ministérios:

Eu lembro que teve uma negociação importante onde entrou o Silvino¹⁸⁴ da Assessoria Jurídica junto com o consultor jurídico do Itamaraty e eles tiraram [o termo adido] e criaram isso de que seria uma missão de assessoramento em assuntos agrícolas. Mas por que missão de assessoramento em assuntos agrícolas? Não poderia ser adidância porque teria que ter uma configuração e um caráter institucional diferente. Enfim, uma outra figura jurídica (Entrevista Eliana Martins Ferreira, servidora da SRI).

Mas além de ser uma figura jurídica diferente, a nomenclatura acordada denota a preocupação do Itamaraty em garantir um controle mais estrito sobre esses postos, que se manifestava também na exigência de que os postulantes a adido agrícola recebessem treinamento específico no Instituto Rio Branco. A diferença é que esta última não foi alvo de objeções e a redação presente na minuta de abril de 2006 (Art. 3º. § IV) praticamente não sofreu alterações dali em diante, enquanto a escolha da denominação seguiu um curso bem menos consensual. Ademais, o nome atribuído ao cargo guarda relação com o outro ponto polêmico contido nesse mesmo Artigo 3º: o perfil e a filiação institucional exigidos.

Dada sua condição de postulante, o MAPA também mostrou-se condescendente nesse aspecto. Já nas discussões do Fórum Nacional da Agricultura o cerne do problema era a nomeação de experts em comércio internacional agrícola, de modo que a formação e a proveniência desses profissionais eram secundárias. Representantes do setor chegaram a cogitar que os adidos agrícolas fossem recrutados no setor privado e o próprio ministro Rodrigues partilhava essa ideia, embora reconhecesse que sua realização fosse inviável.

¹⁸⁴ José Silvino da Silva Filho.

Aconteceu que ao aceitar finalmente a demanda, o Itamaraty colocou algumas condições. E uma condição era que tinha que ser funcionário do Ministério da Agricultura. Então era do governo. O que era uma restrição porque tinha gente preparadíssima do setor privado e que poderia ter ajudado. Eu presidi a ABAG antes de ir pro Ministério e, na ABAG, tinha pessoas perfeitamente capacitadas para serem adidos agrícolas, e que desejavam ser. Eu insisti muito para incluir o setor privado também mas não foi possível. Era completamente inviável (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

Em larga medida, a minuta de abril de 2006 apontava nessa direção pois previa um perfil bastante amplo:

Somente poderão ser designados para exercer a função de Adido Agrícola os cidadãos brasileiros que preencherem os seguintes requisitos:

- I – ser brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos;
- II – ter curso superior completo reconhecido pelo Ministério da Educação;
- III - ter fluência em idioma estrangeiro atestada por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação; e
- IV – ter sido aprovado no curso de preparação para a função de Adido, organizado e ministrado pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores em estreita coordenação com o MAPA.

Essa formulação ia diretamente de encontro à “memória negativa” do Itamaraty no tocante às indicações políticas de adidos diplomáticos, assim como trazia à tona todo o temor da instituição no tocante à excessiva setorialização da política externa. Sob esse prisma, a possibilidade de adidos agrícolas serem provenientes do setor privado era nula. Portanto, firmou-se um critério de admissibilidade onde apenas os servidores efetivos do MAPA estariam aptos às referidas missões de assessoramento em assuntos agrícolas. Por certo, a lista de atribuições e demais regras a serem observadas para o exercício da missão também foram perscrutadas, mas a questão da nomenclatura e do perfil desejado seriam as mais cruciais tanto nessa primeira etapa de negociações, quanto na etapa seguinte.

Ao fim e ao cabo, a primeira minuta de decreto e de exposição de motivos ficou pronta em outubro de 2006 e seguiu para assinatura do chanceler Celso Amorim. Àquela altura Roberto Rodrigues já havia deixado o comando do MAPA e havia sido substituído por Luis Guedes. Nessa troca, o ministro demissionário não somente deu seu aval para a indicação de seu secretário executivo para o posto, como também agiu para que isso fosse concretizado. “Mesmo acreditando em coisas diferentes das quais eu acredito, eu pedi ao Lula que o mantivesse. Eu disse: ‘deixe o Guedes terminar o

período porque anda tem umas coisas que vão na inércia da burocracia. Daí ele termina pra mim¹⁸⁵”.

O presidente então acolheu o pedido e efetivou Luis Guedes em julho de 2006 que, atendendo aos desígnios de seu antecessor, levou adiante a agenda que já vinha sendo desenvolvida, o que obviamente incluía o decreto sobre os adidos agrícolas do qual havia sido um dos principais artífices. E isso se reflete nas ponderações de Rodrigues quando diz que: “ele fez um trabalho extraordinário. Não mudou uma vírgula do que eu tinha feito. Foi de uma lealdade bárbara. Então eu sou muito grato ao Guedes porque ele levou tudo até o fim, inclusive o adido agrícola¹⁸⁶”.

O novo ministro, além de concordar com a denominação que fora sugerida para o cargo, também mostrou-se favorável ao critério de admissibilidade restrito apenas aos servidores do Ministério. “O que a gente queria era não só que fosse um servidor público mas que fosse um servidor público da Agricultura e que tivesse uma qualificação mínima na área da agricultura. Então o objetivo foi fazer algo exemplar, impessoal e por mérito¹⁸⁷”. Ao que tudo indica, a construção desse alinhamento e o apoio de figuras importantes do MRE e próximas ao chanceler azeitaram não apenas uma tramitação relativamente célere da minuta, como precipitaram a própria assinatura desta: “quando chegou o meu ofício lá na mesa do Celso Amorim, ele aprovou. Eu nem precisei ir lá pedir uma audiência como eu pedi pro Samuel quando era secretário. Nem precisei: chegou lá e ele aprovou¹⁸⁸”.

Com a subscrição dos titulares do MAPA e do MRE, o documento seguiu para a etapa seguinte, que consistia na apreciação pela Casa Civil antes de ser enviado para a Presidência da República. Entretanto, esse procedimento coincidiu com o pleito eleitoral de 2006, o que acabou protelando a análise do texto. “Eu imaginava que após as eleições alguém da Casa Civil ia levar pro Lula assinar. Daí resolveram mandar pro Planejamento na medida em que se está criando uma nova função. Ainda que não se criasse cargo, era uma função que seria ocupada por alguém que já tem cargo. Aí emperrou¹⁸⁹”.

Quando chegou no Planejamento, o Planejamento criou caso porque não queria que fossem exclusivamente funcionários do Ministério da Agricultura. Queria que fosse aberto à toda a Esplanada. Como a gente queria aprovar, pra

¹⁸⁵ Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura.

depois (se fosse o caso) consertar mais à frente, a gente acabou cedendo e a versão do decreto acordada entre Itamaraty, Agricultura e Planejamento previa que todas as carreiras de governo poderiam concorrer, porém tinha que ter experiência, etc. O processo seletivo iria definir isso. E isso não me preocupava, até ao contrário: o importante era o conhecimento e não a carreira, a origem. Então nós concordamos (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI).

Como se vê, a segunda etapa de negociações interburocráticas teve como ponto culminante os critérios de admissibilidade ao posto de adido agrícola. Tal posicionamento do ministério do Planejamento em favor de regras de ingresso mais abrangentes é visto por alguns como um esforço de tornar o processo mais democrático e pautado por mérito, enquanto outros lembram que integrantes da pasta também tinham interesses particulares nessa questão. A controvérsia refere-se ao fato de que o MPOG abriga uma das principais categorias do chamado ciclo de gestão do Poder Executivo, os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), comumente referidos apenas como gestores.

Essa carreira tem como característica a transversalidade, pois são vinculados ao Planejamento mas trabalham cedidos aos ministérios e demais órgãos da administração onde desempenham funções-chave na formulação e implementação de políticas públicas. No caso do MAPA, a presença desses gestores vem de longa data¹⁹⁰ e vários deles tiveram passagens em cargos de chefias nas principais secretarias da pasta. Sendo assim, o critério de admissibilidade ao cargo de adido agrícola envolvia diretamente as oportunidades de ofício à disposição dos gestores, o que certamente justificaria algum nível de mobilização política dessa categoria junto à cúpula do MPOG¹⁹¹.

Nós. EPPGG's, não podemos ser adidos. A gente nunca pôde porque estamos sempre lotados no Planejamento e em exercício descentralizado em outros órgãos. É uma questão peculiar da nossa carreira. Então sempre teve isso e a gente nunca pôde participar da seleção. A gente queria que essa regra mudasse, mas não mudou. Alguns seriam excelentes adidos. O Eduardo Sampaio, por exemplo, seria um excelente adido. Ele é gestor e está lá no MAPA há muito tempo (Entrevista Frederico Moesch, EPPGG).

Além disso, naquela conjuntura pós-eleções o tema candente do debate político era a formação do novo governo. “Demorou pra fazer o acordo do novo ministério e o próprio Ministério do Planejamento tava em negociação. O ministro era o Paulo Bernardo que é um cara extremamente político. Eu falava com ele, ele me

¹⁹⁰ A carreira foi estabelecida pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989.

¹⁹¹ Essa mobilização política dos EPPGG's no tocante à ocupação dos cargos de adido agrícola ficaria nítida mais adiante sobretudo pela atuação da associação que representa a categoria, a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP).

enrolava e deixava na secretaria de recursos humanos. Aí eu saí e entrou o Reinhold¹⁹². De acordo com vários entrevistados, esse foi um momento “muito político” e que tem como marca indelével a efetiva integração do PMDB à coalizão de governo¹⁹³. Dentro desse rearranjo, o comando do MAPA coube ao partido e, mesmo não sendo um nome consensual, o deputado federal Reinhold Stephanies acabou sendo nomeado para o posto¹⁹⁴.

O Stephanies é um sujeito firme e muito correto. Mas ele demorou um ano para sentar efetivamente no Ministério por causa do partido dele. Então ele teve um problema de integração política interna; problemas pra nomear gente. Portanto ele demorou pra assumir de fato. Mas ele foi muito leal. O que ele fez? Ele disse: “eu vou fazer tudo aquilo que vocês escreveram”. E em tudo ele fez, não só nos adidos. Sofreu muito na mão do partido dele mas foi um bom ministro (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

Mesmo assim, a pressão do MAPA para dar seguimento ao decreto que criava o posto de adido agrícola continuou, porém numa intensidade muito menor. Esta tarefa ficou basicamente restrita ao pessoal da SRI, com uma boa dose de engajamento pessoal do secretário Célio Porto nas negociações junto ao ministério do Planejamento. Por outro lado, os problemas na cúpula do MAPA também contribuíram para que as tratativas em curso fossem postas em compasso de espera pelos outros ministérios uma vez que o empenho das instâncias superiores da Agricultura já não era mais o mesmo. O imbróglio perduraria até o início de 2008 quando o entendimento entre MAPA, MRE e MPOG deu origem a uma Exposição de Motivos Interministerial e uma nova versão do decreto.

Essas duas peças, constantes no Anexo II, trazem um regramento pormenorizado contendo as cláusulas acordadas entre as três pastas. Em conformidade com os desígnios do Planejamento, o critério da admissibilidade estabelecia que o postulante ao cargo devia ser servidor público federal efetivo (incluindo sociedades de

¹⁹² Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura.

¹⁹³ Na ocasião, o nome apoiado pela bancada ruralista para o ministério da Agricultura era o de um outro peemedebista paranaense, Odílio Balbinotti, que acabaria desistindo de postular o cargo devido a problemas judiciais no Supremo Tribunal Federal (STF). Mesmo assim, a nomeação de Stephanies provocou protestos de membros daquela bancada sob o argumento de que o novo ministro não possuía vínculos com as pautas do agronegócio (BRAGA, 2017).

¹⁹⁴ Reinhold Stephanies possuía uma longa trajetória política como legislador e ocupante de cargos de direção no Poder Executivo. Quando foi empossado no ministério da Agricultura, estava em seu sexto mandato como deputado federal e já havia sido ministro do Trabalho e da Previdência Social (2002) e da Previdência e Assistência Social (1995-1998). Além disso, havia iniciado sua trajetória na administração pública federal precisamente no ministério da Agricultura como Inspetor-Geral de Finanças (1967-1970) e depois como Secretário de Planejamento e Orçamento (1970-1973) (BRAGA, 2017).

economia mista e empresas públicas) por um período mínimo de quatro anos. Um outro adendo dessa versão refere-se ao diploma universitário “preferencialmente em áreas relacionadas ao agronegócio”. E, conforme supramencionado, em nenhum trecho se lê o termo adido agrícola que fora substituído por missão de assessoramento em assuntos agrícolas, embora seja interessante observar que a Exposição de Motivos coteje expressamente a função que se pretende criar com as adidâncias das Forças Armadas e da Polícia Federal.

Cabe esclarecer que, de acordo com os objetivos de contenção de gastos, não estarão sendo criados novos cargos ou unidades administrativas no exterior. De modo assemelhado aos Adidos Militares e aos Adidos Policiais, os servidores designados para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto às Missões Diplomáticas brasileiras no exterior ocuparão escritório nas instalações da própria Missão. Executarão suas tarefas em consonância com o plano de trabalho da Missão Diplomática, estarão subordinados administrativamente às Chefias dessas Missões no exterior e, tecnicamente, subordinados à Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA¹⁹⁵.

Na sequência, o texto também justifica a escolha das oito capitais cujas missões diplomáticas brasileiras eventualmente receberiam os prepostos do MAPA. De saída, a proposta eram quinze postos e, à medida que os condicionantes foram surgindo ao longo das negociações, chegou-se a esse número de oito¹⁹⁶. O parâmetro precípua que orientou essa triagem foi o “interesse comercial exportador do Brasil”, exceto os casos de Genebra (ênfase na atuação junto à OMC), Bruxelas (ênfase na atuação junto à União Europeia), e Buenos Aires (atuação bilateral junto ao principal exportador de produtos agrícolas para o Brasil).

Há também um outro fragmento contíguo à Exposição de Motivos que elenca as justificativas que embasariam a edição do decreto, na forma de um formulário padrão que é utilizado para esse tipo de expediente. Nele consta a redação que foi dada ao problema público que empresta sentido àquela proposição: “Necessidade de designação de servidor para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior, com vistas ao estreitamento da cooperação internacional na área agrícola”. Por conseguinte, sustenta-se que as providências a serem tomadas passam pela edição de um decreto regulamentando a designação de servidores para aquela função.

¹⁹⁵ E.M. Interministerial nº 00008 /2008/MAPA/MRE/MP (Anexo II).

¹⁹⁶ Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura.

Sob esses moldes, o texto finalmente retornou à Casa Civil após quatorze meses em poder do MPOG (em fevereiro de 2008). Contudo, se na primeira passagem pela pasta a única recomendação tinha sido a elaboração de um parecer por parte do Planejamento, o novo exame por parte dos burocratas à época subordinados à Dilma Rousseff traria uma série de novos questionamentos, inclusive nos dois pontos ora destacados: a nomenclatura e os critérios de admissibilidade. Com efeito, mudanças substanciais seriam realizadas no curto intervalo entre o parecer da Casa Civil e a publicação final do decreto em maio de 2008, programada para coincidir com o período em que o MAPA tradicionalmente realiza a cerimônia de lançamento do Plano Safra para o ano agrícola subsequente¹⁹⁷.

E, na última hora, a consultoria jurídica da Casa Civil começou a questionar algumas coisas que estavam no decreto, incluindo o fato de ter aberto pra todo mundo. E eu falei: “A nossa proposta não era essa. Nós só fizemos isso porque o Planejamento insistiu porque queria que fosse mais democrático e tal, e nós aceitamos”. – “Não precisa ser especialista”? Falei: “Oh, precisa! Mas, a gente acredita que no processo seletivo isso poderia ocorrer”. – “Não é melhor deixar fechado, evitar esse risco? Porque um Auditor Fiscal da Receita vai querer, um diplomata vai querer”. Eu disse: – “Tudo bem se fechar, era a nossa proposta original”. – “Então me manda a redação aí”! Aí eu peguei simplesmente a redação original e mandei. E saiu do jeito que a gente mandou (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI).

Portanto, as alterações pleiteadas do MPOG sobre os critérios de admissibilidade acabaram sendo desfeitas. Um dos esboços elaborados nessa fase final de negociação com a Casa Civil (Anexo III), assinalava que era condição *sine qua non* os postulantes ao cargo serem funcionários efetivos do MAPA ou de empresas vinculadas, sendo que, para esses últimos, estabeleceu-se que sua aptidão dependeria de cessão prévia ao Ministério. E no tocante à nomenclatura, foi efetuada uma mudança substancial e até mesmo improvável naquele então: por alguma razão que escapa às explicações dos entrevistados, o Itamaraty decidiu ceder e concordou com a utilização do termo adido agrícola. Em todo caso, essa inflexão ocorreu nessa fase final de acomodação das exigências da Casa Civil, o que leva a crer que esse item estava entre as objeções da pasta e certamente tem alguma relação com as outras mudanças realizadas.

O fato é que as duas denominações apareceriam mescladas tanto nesse derradeiro esboço quanto na versão definitiva consolidada no Decreto 6.464, de 27 de

¹⁹⁷ “Então eu me lembro que foi uma correria pra sair junto com o Plano Safra e que eu fiquei em contato com algum consultor jurídico lá da Casa Civil pra formatar o decreto, passei uma correria danada de última hora” (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI).

maio de 2008. Para efeitos de comparação, a solução encontrada sinaliza para a adoção do termo adido agrícola como o sujeito concernido pela norma e a missão de assessoramento em assuntos agrícolas como o adjetivo que o qualifica. Tal assertiva encontra guarida já no Artigo 1º em seu parágrafo único: “o adido agrícola, para os efeitos deste Decreto, exercerá missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior¹⁹⁸”. Aliás, esse esforço de especificação de cada cláusula faria com que a conclusão desse artigo suprimisse a palavra “exterior” e incorporasse uma menção à cláusula posterior que lista as oito missões implicadas.

Acrescido de outras modificações pontuais, o decreto é finalmente publicado e a participação do MPOG e da Casa Civil encontra um termo. E, dali em diante, a política passa para o estágio da implementação conjunta entre MAPA e Itamaraty conforme deixa claro o Artigo 18: “ato conjunto [do MAPA e do MRE] estabelecerá normas, diretrizes e procedimentos específicos necessários à aplicação deste Decreto”. Após a definição dos parâmetros mais gerais envolvendo admissibilidade, enquadramento funcional e funções do adido agrícola, faltava então definir como seria o processo de recrutamento deles. E a praxe que viria a ser adotada demonstraria uma cogestão *sui generis* entre os ministérios e que se destaca do restante dos adidos diplomáticos brasileiros.

3.2 Processo de seleção, nomeação e posse dos adidos agrícolas: entre a meritocracia e a ação corporativa

Em meados de 2008 inicia-se a etapa de implementação da política pública, cujo primeiro passo era a operacionalização dos dispositivos presentes no texto e o regramento do processo seletivo. Para tanto, o quadro de pessoal da SRI recebeu reforços e montou-se uma pequena equipe composta por profissionais experimentados na área internacional. A convite do secretário, a ex-funcionária da CINGRA Eliana Martins Ferreira, retorna ao Ministério após ter trabalhado na ABC (1990-1996) e na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (1996-2007), ficando precipuamente encarregada desses trâmites de implementação. “Quando eu voltei pro Ministério, uma das primeiras coisas que o Célio me pediu foi: ‘vamos implementar isso aqui’. O decreto tinha acabado de ser assinado e publicado. Daí eu

¹⁹⁸ Ver Anexo III.

comecei a trabalhar nisso e, enfim, montou-se uma comissão para estabelecer as regras¹⁹⁹”.

Nessa etapa, as negociações não mais envolvem as cúpulas do MAPA e do MRE como outrora. No caso da Agricultura, as discussões ficaram circunscritas à SRI e à duas subáreas da Secretaria Executiva: a Diretoria de Programas e, de forma mais pontual, a área de recursos humanos. Do lado do Itamaraty, essa agenda foi confiada ao tradicional interlocutor para assuntos relacionados à agricultura, a Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB), subordinada ao Departamento Econômico, e a assessores da Secretaria-Geral, principalmente o então conselheiro Leonardo Athayde. “Essa comissão se reuniu vinte e sete vezes para definir esses critérios todos, até porque era a primeira vez que se fazia, né?! Então realmente foi muito trabalhoso²⁰⁰”.

Para a Portaria Interministerial que veio depois do decreto, eu acompanhei uma parte do processo porque, no final, acabei indo para a SDA. Mas, por exemplo, o secretário pediu um estudo sobre todos os comunicados que chegavam da área internacional ou envolvendo temas internacionais para o Ministério da Agricultura e ranqueou quanto por cento era da área sanitária, fitossanitária, da área de promoção, da parte mais comercial e de tarifas. Então foram feitos alguns desses estudos no pós-decreto. Esses estudos vieram já dos países e depois foram detalhados para traçar perfis de adidos. Então o perfil dos adidos e a seleção não foi algo feito por acaso ou simplesmente seguindo a legislação. Isso tudo foi feito com base em alguns dados sobre o que o Brasil precisava e quais eram os itens prioritários (Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio).

Embora as discussões tenham ficado mais ou menos restritas a essa comissão, a notícia sobre a criação dos adidos agrícolas já tinha ganhado maior amplitude e apareceu discretamente no debate público. A revista Agroanalisis, por exemplo, publicaria artigo sobre isso em janeiro de 2009 sob o título de “Importância do adido agrícola”, cuja frase preambular informava que “na sua agenda internacional, a agricultura brasileira passa por um momento histórico em 2009. A grande novidade será a implementação do cargo de adido agrícola” (TIMOSSI, 2009). Todavia, essa não era a primeira vez que o periódico abria espaço para o tema. No auge da celeuma em torno da campanha *Ban Brazilian Beef* no continente europeu, o mesmo autor publicou uma análise em que urgia a criação desses postos e prescrevia que “medidas de segurança devem ser tomadas para que esses sejam técnicos com experiência de campo” (TIMOSSI, 2008, p. 01).

¹⁹⁹ Entrevista Eliana Martins Ferreira, servidora da SRI.

²⁰⁰ Idem.

No volume de 2009, a ênfase recai sobre a necessidade de trabalho articulado e complementar de adidos agrícolas e diplomatas, ensejando inclusive a elaboração de uma lista contendo os potenciais desafios vislumbrados: “1) bom entendimento com os colegas do Itamaraty; 2) profissionalismo e consciência de seus limites no funcionamento da máquina; 3) estabelecer espírito de colegiado com os diplomatas; 4) equilibrar os temas relacionados com a agricultura e os diversos interesses em jogo para o país” (TIMOSSI, 2009, p. 12). Por outro lado, o autor já dedicava algumas linhas aos limites da legislação recém-editada, particularmente a respeito do quantitativo de postos. Em sua concepção, era salutar expandir essa rede para centros decisórios estratégicos (a exemplo de Roma) e junto a outros importadores expressivos (a exemplo do Oriente Médio)²⁰¹.

Nessa mesma época, a imprensa nacional também daria visibilidade ao tema dos adidos diplomáticos. A propósito dos recém-criados postos de adido agrícola e a expansão do número de adidos policiais²⁰², o jornal O Estado de São Paulo publicou uma reportagem discorrendo sobre uma suposta “multiplicação de postos de adidos [que] abre a discussão sobre a necessidade ou não desses cargos, que muitas vezes servem como prêmio a aliados do governo, ou reconhecimento a militares em fim de carreira” (LEAL; FILGUEIRAS, 2009). Contudo, a matéria comenta – *en passant* – sobre os diferenciais dos prepostos da Agricultura enviados em missão ao exterior, tais como a responsabilidade compartilhada entre MAPA e MRE, a existência de um certame público para o provimento dos cargos, e a oferta de cursos preparatórios para os aprovados.

Enquanto isso, os detalhes da implementação continuavam em discussão entre as burocracias dos dois ministérios. Após uma bateria de reuniões, o primeiro esboço da portaria interministerial foi concluído em janeiro de 2009. Já a versão definitiva foi publicada em maio seguinte²⁰³ (Anexo IV). Nela, ficou constituída a comissão de seleção responsável pela escolha dos adidos, integrada por três representantes do MAPA e um do Itamaraty. Outra cláusula previa que o trabalho da comissão encerra-se com a elaboração de uma lista tríplice indicando os candidatos mais aptos para cada posto. Já a palavra final sobre as nomeações é atribuição discricionária do ministro da Agricultura

²⁰¹ Um terceiro artigo do autor circularia na edição de meados de 2009 da Revista de Política Agrícola. Nele, Timossi retoma os argumentos-chave presentes no texto precedente e expõe de maneira mais enfática os prováveis atritos que se fariam sentir entre diplomatas e adidos agrícolas (ver Timossi, 2009a).

²⁰² Essa simultaneidade se reproduziria no início do mandato de alguns adidos agrícolas que coincidiu com a chegada de adidos policiais, como no caso da missão brasileira na África do Sul em 2010.

²⁰³ Portaria Interministerial nº 306, de 6 de maio de 2009.

que pode escolher qualquer um dos três finalistas independente da ordem classificatória advinda da comissão de seleção.

O Artigo 5º diz que “os critérios de escolha do adido agrícola deverão considerar como fatores preponderantes a aptidão para a função, a experiência profissional, a avaliação psicológica e a proficiência no(s) idioma(s) estrangeiro(s) exigido(s)”. A norma detalha ainda questões concernentes ao curso preparatório e mesmo sobre o retorno dos adidos após o encerramento da missão. No primeiro caso, ficou acertado que o conteúdo programático do curso obedeceria uma repartição equitativa entre as áreas de competência do MAPA e do MRE e que tal assunto seria objeto de deliberação ulterior. Sobre o pós-missão, a portaria fez constar que os ex-adidos ficariam lotados na SRI por um período de três meses a fim de elaborarem o relatório final de atividades e que recandidaturas só seriam aceitas após um interregno de quatro anos.

Por fim, cumpre destacar um aspecto sensível envolvendo a missão dos adidos agrícolas do qual a portaria não poderia se furtar: como se daria a comunicação entre eles e Brasília. Nos termos do Artigo 19 ficou regulamentado que esses canais seriam: “I) mala diplomática; II) correios diplomáticos devidamente acreditados; e III) meios eletrônicos que proporcionem segurança adequada nas comunicações”. Todavia, essa disposição não era ponto pacífico no Itamaraty e a oposição de alguns diplomatas ficou expressa na forma de “um memorando do Departamento de Documentação e Comunicação que dizia que os adidos não poderiam ter acesso à comunicação telegráfica²⁰⁴”. Na verdade, a interpretação e a aplicação dessa cláusula transcorreriam de formas variadas e serviriam de termômetro para medir a acolhida e a assimilação do adido à missão, como se verá à frente.

3.2.1 Recrutamento e treinamento: atualização das bandeiras do agronegócio e o início da socialização com o corpo diplomático

Após a publicação dessa portaria interministerial e do edital nº1, de setembro de 2009, o MAPA abriu as inscrições para o certame e acolheu 163 candidatos que estavam aptos para a primeira fase do recrutamento. O edital trouxe um expediente que é apontado pelos entrevistados como indicativo da busca por uma seleção de caráter meritocrático e imensoal: a contratação da Escola de Administração Fazendária

²⁰⁴ Entrevista Orlando Leite Ribeiro, ministro da carreira de diplomata.

(ESAF), ligada ao Ministério da Fazenda, para conduzir três das quatro etapas constantes do processo. Ao final de sua participação, a ESAF entregaria uma lista com os candidatos classificados para a última fase que consistia em entrevista com a comissão de seleção integrada por representantes do MAPA e do MRE.

QUADRO III – ETAPAS DO PROCESSO SELETIVO PARA A PRIMEIRA TURMA DE ADIDOS AGRÍCOLAS

Primeira etapa	Avaliação curricular e prova de títulos
Segunda etapa	Prova discursiva em língua portuguesa e prova objetiva e oral de proficiência em idioma estrangeira
Terceira etapa	Avaliação técnico-comportamental
Quarta etapa	Entrevista com a comissão de seleção

Fonte: BRASIL, 2009.

De saída, o regulamento previa um sistema de pontuação onde os candidatos só avançariam à segunda etapa se alcançassem um mínimo de 15 pontos. Mas os pormenores incluídos no edital não impediram interpretações distintas sobre os critérios, de modo que os encarregados pela política dos adidos na SRI mantiveram-se atuantes junto ao pessoal da ESAF para garantir os contornos desejados à seleção. Mais ainda, houve a necessidade de revisar e refazer boa parte do que foi preparado por aquele órgão.

Depois de publicado o edital, foi feito o processo de seleção pela ESAF. Mas a gente teve o cuidado de revisar todos os itens. E olha: eu e o Lino pegamos inúmeros e inúmeros erros. Éramos nós dois revisando tudo porque eles fazem o negócio muito profissionalmente mas, às vezes, não entendem direito o critério. Eles fizeram e aplicaram os testes e tudo mais, mas a gente revisava inclusive as notas porque, às vezes, eles classificavam uma determinada pessoa de um determinado jeito e a gente ia ver e não era bem aquilo por conta de um critério que eles não tinham avaliado corretamente. Então realmente a gente teve muito trabalho na avaliação toda (Entrevista Eliana Martins Ferreira, servidora da SRI).

Nessa análise curricular foram avaliados tanto a formação acadêmica quanto a trajetória profissional dos candidatos e, em função da métrica adotada, postulantes com perfis sêniores acabaram saindo em vantagem, particularmente quando reuniam uma alta titulação acadêmica e também sucessivas passagens por cargos de chefia. Na conclusão dessa etapa 102 candidatos foram classificados para as provas. “O pessoal da Embrapa, por exemplo, levava vantagem na pontuação por ter mestrado e doutorado. O número de PhDs na Embrapa é muito maior do que no Ministério. Eles tinham também uma

pequena vantagem em línguas porque muitos deles moraram no exterior²⁰⁵”. Porém, a metodologia adotada nas provas de idiomas (principalmente na parte oral) não premiaria as expertises e sim a capacidade de lançar mão de repertórios mais gerais a partir de temas aleatórios do agronegócio.

Há relatos de funcionários da Embrapa que não lograram êxito precisamente por seu elevado grau de especialização, sobretudo quando o tema da arguição indicado pelos examinadores destoava da área de competência do candidato. De fato, essa avaliação foi responsável pela eliminação de cerca de 40% dos candidatos, de modo que somente 36 chegaram à terceira etapa: a avaliação psicológica e comportamental. “Foram testes feitos numas salas enormes onde eles juntavam todos os candidatos para fazer as dinâmicas de grupo. Na frente ficava uma pessoa com formação em psicologia e mais duas atrás observando nosso desempenho²⁰⁶”. Em cada sala os avaliadores formaram subgrupos de cinco candidatos e lhes encarregaram da resolução de determinados problemas de gestão e também a realização de atividades lúdicas características desse tipo de avaliação.

A avaliação técnico-comportamental tem um peso grande porque ninguém vai selecionar uma pessoa que tem caráter agressivo. E, por incrível que pareça, essas dinâmicas de avaliação psicológica identificam isso. Eu posso te dar um episódio: quando eu cheguei na avaliação comportamental, nós éramos 20 candidatos concorrendo para a Argentina. E tinha uma pessoa que, inclusive, falava um espanhol muito melhor do que o meu. Morou muito anos fora e tal. Mas as minhas notas e a minha análise curricular eram melhores do que as dela. Enquanto ela tinha só a graduação, eu tinha pós-doutorado. Além dessa parte acadêmica, eu tinha mais tempo de serviço em áreas importantes. Sempre fui chefe aqui dentro do MAPA em áreas importantes. E ela ficou nervosa durante uma dinâmica de grupo onde a gente tinha que escolher uma frase pra se identificar, depois colocava no quadro pra todo mundo ver e você tinha que explicar. Quando eu fui explicar essa pessoa me interrompeu e me agrediu. Daí deixei ela falar, inclusive até me sentei. Depois pedi a palavra e pedi desculpas se ela não havia entendido e que eu gostaria de explicar de novo. E nessa etapa ela foi desqualificada (Entrevista Bivanilda Tapias, ex-adida agrícola em Buenos Aires).

De fato, há uma percepção mais ou menos generalizada entre os entrevistados de que essa avaliação comportamental representa um crivo essencial.

O teste que mais me chamou atenção foi esse de avaliação comportamental porque, no final, as pessoas que foram eliminadas nele assinaram embaixo porque a reação delas mostrou que, realmente, elas não estavam preparadas e que o teste havia sido bem feito. Houve três casos de pessoas que reagiram com indignação, com ameaças, etc., porque tinham sido preteridas. E eu falei:

²⁰⁵ Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI.

²⁰⁶ Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio.

“Poxa vida! Esse teste foi bem feito porque tirou uns caras que só iam criar problemas pra nós” (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI).

Outra parte da avaliação comportamental (que durou dois dias) girou em torno da aplicação de um questionário de múltipla escolha contendo centenas de perguntas “para responder em poucas horas onde se perguntava desde se você tinha determinadas preferências sexuais, se acreditava em Deus ou em alguma religião, etc.²⁰⁷”. Ao término dessa fase, 21 candidatos aprovados seriam então sabatinados pela comissão de seleção. O conteúdo das entrevistas contemplava temas da agenda internacional da agroexportação brasileira e “aspectos sobre a área de atuação do posto pretendido e a visão estratégica do trabalho a ser desenvolvido, bem como o histórico de sua vida profissional e perspectivas de vida no exterior” (BRASIL, 2009, p. 7).

O número de 21 candidatos conduzidos às entrevistas demonstra que a disputa para alguns postos não logrou apurar três concorrentes suficientemente qualificados para o exercício da função. Foram eles: Moscou, Pequim e Tóquio. Portanto, a classificação a ser feita pela comissão de seleção redundaria em cinco listas tríplices e três listas duplas. Iniciando os trabalhos em dezembro de 2009 sob a presidência do secretário da SRI, a banca (particularmente os representantes do Itamaraty²⁰⁸) adotou como praxe a exposição dos candidatos a situações rotineiras do dia-a-dia de uma missão diplomática e o papel que eventualmente caberia ao adido agrícola desempenhar em cada uma delas. O item-chave em apreço pela banca dizia respeito ao entendimento da hierarquia que submetia o adido agrícola, sobretudo quando houvesse conflito de instruções ou ocorrências que, a priori, extrapolassem o mandato específico do adido.

Eu lembro que na minha banca estava uma diplomata muito centrada e educada chamada Paula Barboza. E ela me perguntou como eu reagiria se o embaixador começasse a me dar tarefas do tipo ir buscar alguma autoridade no aeroporto. Porque o cargo tá ligado tecnicamente ao Ministério da Agricultura mas, na hierarquia de uma embaixada, quem manda é o embaixador. Aí eu pensei e falei a verdade: “olha, eu obviamente não me furtaria de executar uma tarefa, mesmo que fosse secundária. Aliás isso também faz parte do dia-a-dia da gente, né?! Mas, depois de um certo tempo, eu marcaria uma reunião para dizer: “olha, me desculpe, mas eu tô aqui para fazer outras coisas, o meu background técnico me permite fazer outras coisas, etc.” (Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola em Pretória).

²⁰⁷ Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio.

²⁰⁸ Esse papel coube mormente à conselheira Paula Aguiar Barboza enquanto subchefe da DPB/MRE entre 2009 e 2011. Ela assumiu interinamente o comando da Divisão por conta do afastamento do ministro titular por problemas de saúde.

Com efeito, esse tipo de compreensão seria um dos itens definidores do tipo de relacionamento e dos diferentes tempos de assimilação dos prepostos do MAPA junto ao corpo diplomático. Na sequência, os 21 selecionados foram encaminhados para os cursos preparatório organizado pelo MAPA e pelo MRE. Após discutirem possíveis formatos e durações, os ministérios consentiram em ministrar cursos separados no intervalo de duas semanas (uma para cada pasta).

Nós fizemos algumas reuniões pra ver como a gente ia treinar. Primeiro a gente se reuniu e discutiu com o Itamaraty como é que deveria ser: uma semana? Duas semanas? Daí ficou decidido que seria uma semana lá no Itamaraty e uma semana aqui no Ministério da Agricultura. O Itamaraty preparou a programação deles e nós preparamos a nossa. Aqui nós visitamos cada uma das secretarias e depois, numa segunda fase, fizemos as visitas de campo (Entrevista Eliana Martins Ferreira, servidora da SRI)

O treinamento no MAPA abarcou ainda uma série de palestras temáticas, o que incluiu até mesmo exposições de alguns dos adidos em formação sobre conteúdos de suas respectivas áreas de expertise. Na parte das visitas de campo, a comitiva viajou para São Paulo onde manteve reuniões com vários segmentos do setor privado agrícola e conheceu *in loco* aspectos das principais cadeias agroindustriais que, por sua vez, apresentaram suas demandas junto os mercados-alvo onde os adidos iriam atuar. Essa bateria de atividades, no entanto, não tinha caráter de avaliação e não contava pontos para o *ranking* que seria levado a seguir ao ministro da Agricultura²⁰⁹.

Pra mim foi interessante pra ver a força do agronegócio. Porque a parte mais interessante foi a visita à São Paulo onde a gente tentou encontrar o máximo de associações possíveis. Pelo menos as maiores. Eu sou agrônomo, a parte de carnes eu não entendo nada e já deu pra perceber a força dos caras, né?! A gente foi na Única, na Citrus BR... mas tinha outras menores. As reuniões com essas menores foram lá na Superintendência de Agricultura de São Paulo: eu fiquei espantado! Desde mel até compensado, madeira, tudo... tudo, de A a Z. Acho que foram pouquíssimas as que a gente não teve contato. E depois algumas delas ainda vieram aqui pra fazer reuniões específicas com a gente (Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola em Pretória).

Por último foi ministrado o curso a cargo do Itamaraty, conduzido pelo Instituto Rio Branco (a mesma escola onde são formados os diplomatas). Assim como no MAPA, os adidos foram apresentados à estrutura do ministério e seu arco de competências, com direito a exposições sobre a história e principais características da

²⁰⁹ Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio.

política externa do país. Dentre esses conteúdos, um item destacado pelos entrevistados diz respeito ao conjunto de regras e protocolos não escritos do Itamaraty que lhes caberia conhecer e observar. “A formação do Itamaraty abordou inclusive aspectos comportamentais: vestimenta, postura perante o embaixador e corpo diplomático. O que pra gente era novidade. Tem todo um ritual que não é igual ao Ministério da Agricultura²¹⁰”.

A parte de Itamaraty eu brinco que foi a mais prosaica. Que eram os códigos não escritos do Itamaraty. Eles falaram da liturgia, sobre como você convive num ambiente de embaixada. A diplomata explicou como os diplomatas do Itamaraty fazem. Por exemplo, quando você chega num posto, a primeira coisa que você faz (tão logo você se recomponha da viagem) é ir se apresentar na embaixada e, normalmente, você manda flores para a embaixatriz. E você tem que saber que tipo de flor ela gosta (essa informação você consegue através da secretaria do embaixador). E nisso eu acho que eles foram muito felizes porque eles repisaram muito na importância dessa parte comportamental. Como nós seríamos os primeiros, a gente tinha que ser muito resiliente pra quebrar a resistência dos diplomatas (Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola em Pretória).

Alguns dos diplomatas que estavam em exercício nas embaixadas e missões que receberiam os adidos agrícolas foram deslocados a Brasília para conferenciar nesse curso. E, ao final, alguns aprovados até mantiveram contato com os possíveis colegas de missão. No entanto, faltava a efetiva designação dos adidos por parte do ministro da Agricultura que tinha o poder discricionário de escolher qualquer um dos integrantes da lista tríplice, já que constitui cargo de livre provimento que o titular da pasta remete à Presidência da República para conseguinte designação. Por essa razão, as listas chegaram às mãos de Reinhold Stephanes em ordem alfabética.

Então a norma dizia que a comissão de seleção escolheria três em ordem de classificação, mas a lista que seria levada ao ministro seria em ordem alfabética para ele ter liberdade de escolha. Então nós levamos a lista para o ministro em ordem alfabética. E eu informei pra ele: “o processo seletivo é em ordem, tem ordem de graduação, mas, para o senhor ter grau de liberdade de escolha, nós estamos apresentando ao senhor a lista em ordem alfabética”. Ele (Reinhold Stephanes) olhou a lista e perguntou: “Tem a lista de classificação”? – “Tem, tá aqui”! E ele: – “Tá bom! Tá aprovado”! Mas ele poderia perfeitamente ter feito diferente (Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI).

Por fim, os decretos de designação dos adidos foram publicados em 30 de março de 2010 por ato do presidente da República e eles assumiriam suas posições no

²¹⁰ Entrevista Bivanilda Tapias, ex-adida agrícola em Buenos Aires.

exterior em junho daquele ano. Os nomeados foram: Odilson Luiz Ribeiro e Silva, para Bruxelas (Bélgica); Bivanilda Tapias, para Buenos Aires (Argentina); Guilherme Antônio da Costa Júnior, para Genebra (Suíça); Rinaldo Junqueira de Barros, para Moscou (Rússia); Esequiel Liuson, para Pequim (China); Gilmar Henz, para Pretória (África do Sul); Gutemberg Barone Nojosa, para Tóquio (Japão); e Horrys Friaça Silva, para Washington (Estados Unidos)²¹¹. Nessa oportunidade, o ex-ministro Roberto Rodrigues publicaria um artigo no jornal Folha de São Paulo sob o epítetico título de: “Adidos agrícolas, até que enfim”! (RODRIGUES, 2010).

3.3 A missão dentro da Missão: socialização e diferentes tempos de assimilação

No momento da designação dos adidos agrícolas para suas missões no exterior, o tema continuava controverso entre os diplomatas e as reações esboçadas variaram forma marcante. “Nós tivemos as mais diversas reações. Tive embaixadores que me ligavam quase diariamente me perguntando quando o adido agrícola chegaria. Por outro lado, tive embaixadores que disseram que não iriam receber o adido²¹²”. Esses encaminhamentos ficaram sob a incumbência da Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB), mas as principais medidas sobre a recepção e a disponibilização de uma parte da infraestrutura de trabalho (sobretudo espaço físico) dependiam de cada chefe de missão ou embaixada.

“Inicialmente, por uma questão corporativista, alguns diplomatas questionaram o porquê da vinda de um funcionário do Ministério da Agricultura. Mas, se no dia-a-dia, você se mostra disposto a colaborar com ele, eles passam a te ver cada vez mais como um aliado²¹³”. Há um caso em que esse relacionamento foi facilitado por conhecimento prévio entre o adido agrícola e o embaixador, da época em que este último havia sido chefe da Assessoria Internacional do MAPA. Porém tratou-se de exceção. No geral, o conflito sobre a alocação de competências somado à pouca disponibilidade de espaço em algumas legações diplomáticas obstaram fortemente o estabelecimento dos prepostos do MAPA.

²¹¹ Dentre os oitos selecionados, seis são servidores da carreira de fiscal federal agropecuário do Ministério da Agricultura. As exceções são Rinaldo Junqueira de Barros, da CONAB, e Gilmar Henz, da Embrapa. Cabe mencionar, contudo, que o primeiro já trabalhava cedido ao MAPA por quase vinte anos, tendo sido secretário da pasta por três vezes, assessor especial e chefe de gabinete do ministro.

²¹² Entrevista Paula Aguiar Barboza, conselheira da carreira de diplomata.

²¹³ Entrevista Rinaldo Junqueira de Barros, ex-adido agrícola em Moscou.

Então as condições iniciais foram muito distintas de uma embaixada para outra. Em alguns casos não havia, de fato, uma sala disponível para acomodar o adido agrícola nem as ferramentas de trabalho necessárias (mesa, computador, etc.) num primeiro momento. Um adido reclamou (e com razão) que havia sido colocado numa “salinha escura”. E, nesse caso, eu também pedi um pouco de paciência e um prazo para que as coisas se resolvessem. E, no fim, isso também foi superado (Entrevista Paula Aguiar Barboza, conselheira da carreira de diplomata).

Em outro caso, o embaixador comunicou ao ministério da Agricultura de que não haveria espaço na embaixada para acomodar o adido agrícola que chegara ao posto juntamente com outro adido: “chegou junto comigo lá o adido da Polícia Federal. E, como não tinha espaço, a Polícia Federal alugou um escritório no prédio ao lado e eu vivi uma situação surreal para alguém com meu status dentro de uma embaixada que é dividir sala com um oficial de chancelaria²¹⁴”. De fato, o Decreto 6.464/2008 estipula que o posto de adido agrícola é considerado equivalente a conselheiro da carreira de diplomata. Logo, a solução de acomodação encontrada nesse caso é, no mínimo, incomum.

Todavia, a manifestação mais aguda desse problema aconteceu no posto em Washington onde o embaixador categoricamente se recusou a receber o adido agrícola, o que forçou um deslocamento do próprio secretário da SRI até lá para “apresentar” o adido ao novo chefe. Tudo isso ajuda a caracterizar o ambiente mormente refratário com o qual o pessoal do MAPA se defrontou. Por outro lado, isso reforçou os laços de solidariedade entre integrantes da turma de adidos agrícolas que procuraram manter um fluxo de troca de informações entre si. “Muitos de nós aprenderam as coisas de uma forma autodidata no dia-a-dia e, por isso, houve muito retrabalho e levou-se vários sustos. Mas aos poucos a gente foi superando²¹⁵”.

Uma questão-chave colocada por um dos adidos é expressa na seguinte sentença: “As instituições são sempre formadas por pessoas. Se você olhar o decreto de criação da atividade de adido agrícola, lá já diz que ele está lá para assessorar o chefe do posto. Se o chefe do posto vai querer ser assessorado ou não, isso vai depender de cada pessoa²¹⁶”. E para além do adido agrícola *per se*, a questão envolvia o lugar que os temas ligados à agricultura ocupavam na agenda capitaneada pelo embaixador e, por consequência, nas ações empreendidas pela missão. Nesse sentido, há mesmo relatos

²¹⁴ Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola em Pretória.

²¹⁵ Entrevista Rinaldo Junqueira de Barros, ex-adido agrícola em Moscou.

²¹⁶ Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio.

dando conta de adidos que foram recebidos por diplomatas com os seguintes dizeres: “Eu sou totalmente contra o agronegócio²¹⁷”.

Portanto, haviam desafios de diferentes ordens que se entrecruzavam e que dão pistas sobre os diferentes tempos de assimilação e o peso do componente interpessoal que chegava a ser tão ou mais importante do que os aspectos infraestruturais. E a superação desses últimos, em alguns casos, perpassou a constituição de laços de solidariedade com componentes menos graduados da embaixada ou missão e pelo aprendizado decorrente. Nesse esforço para ganhar confiança, uma das estratégias observadas envolveu tentativas de aproximação junto à subárea da legação mais afeita às atividades do adido agrícola: o Setor de Promoção Comercial (SECOM).

Eu tive primeiro que ganhar a confiança da Mari Carmen, (Mari Carmen Rial Gerpe) que era a responsável pelo SECOM. Logo eu percebi que o SECOM tinha um volume muito grande de trabalho e lá ficavam apenas ela e duas contratadas locais. Então eu me aproximei e acabei ficando amigo dela. E eu fui aprendendo com ela como é que eram os negócios lá, os assuntos que eram mais importantes, etc. No primeiro mês que eu tava lá começaram as reuniões com o Ministério da Agricultura sul-africano e ela foi muito legal: foi comigo na primeira reunião, me apresentou e tudo mais. E com o tempo eu comecei a capturar que, pra ela, era importante fazer os telegramas, daí eu fiz. Naquele ano eu fiz três telegramas. Então eu fazia em Word no meu computador e aí eu entrava no EXPED²¹⁸ e colava, depois ela revisava, outros diplomatas também revisavam e era despachado com a autorização do embaixador (Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola em Pretória).

Conforme mencionado, essa possibilidade de utilizar o sistema de comunicações telegráficas do Itamaraty era um tema controverso e que acabou se constituindo num termômetro da integração do adido agrícola à embaixada ou missão. De saída, enquanto um adido já produzia seus primeiros telegramas ao final de 2010, outros ainda estavam às voltas com problemas de acomodação e equipamentos de trabalho. Essas disparidades se manteriam e mesmo se aprofundariam, uma vez constatado que alguns adidos nunca receberam autorização similar. A praxe mais comum, no entanto, era a disponibilização diária de uma pasta contendo os telegramas da área agrícola em formato impresso. Já a produção e circulação das mensagens de autoria do adido seguiam um itinerário duplo: eram enviados por correio eletrônico

²¹⁷ Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola em Pretória.

²¹⁸ “O EXPED é um sistema cliente de elaboração de documentos formatados, padronizado pelo Ministério das Relações Exteriores, para mensagens telegráficas. Este sistema é parte integrante do sistema de comunicações do Ministério, que engloba os aspectos de elaboração, transmissão, entrega e arquivamento de todas as mensagens telegráficas recebidas ou transmitidas pela Secretaria de Estado” (MINISTÉRIO..., 2017).

diretamente ao MAPA e, paralelamente, deveriam ser revisadas pelas chefias e enviadas também pelo sistema EXPED.

Sempre que eu fazia um e-mail pro MAPA, eu copiava para o diplomata responsável pelo marketing e divulgação. Então eu preparava os despachos e esse diplomata fazia os telegramas para o Itamaraty. Mas, ao mesmo tempo, o MAPA já estava sendo informado. Geralmente os telegramas demoram pra chegar porque funciona assim: o secretário escreve e passa pro conselheiro; o conselheiro passa pro ministro; e o ministro passa para o embaixador. Aí chega aqui numa área que faz a triagem e manda pra DPB e, só depois, a DPB manda aqui pro Ministério (Entrevista Bivanilda Tapias, ex-adida agrícola em Buenos Aires).

Além disso, outro quesito fundamental para o trabalho dos adidos agrícolas cujas missões se davam em países de língua vernácula exótica era o acesso aos tradutores da embaixada. Novamente a tônica da disparidade prevaleceu e, em maior ou menor grau, o peso de atributos de ordem pessoal também se fiz sentir. No caso da China, o problema foi contornado pelo conhecimento do mandarim por parte do adido que era descendente de imigrantes chineses. Todavia, tendo em vista sua desistência em pleitear a renovação do mandato em 2012, a barreira linguística se converteria num dos dilemas daquele posto com a posse de sua sucessora.

Na Rússia, a questão foi contornada mormente pelo bom trânsito do adido junto ao embaixador e também por seu conhecimento acerca do funcionamento da máquina do ministério da Agricultura, tendo sido o único a viabilizar a admissão de contratados locais para auxiliar nas atividades específicas do adido agrícola (conforme previsto no art. 6º do Decreto 6.464/2008). Segundo consta, as negociações entre MAPA e MRE em torno desse assunto sempre foram obstadas, em primeiro lugar, por um entrave legal: o detentor de personalidade jurídica no exterior é a embaixada ou missão acreditada junto ao governo local. Portanto, só o Itamaraty pode realizar a contratação dessa mão-de-obra. Por conta disso, o MRE amealhou muitas pendências relativas a direitos e encargos trabalhistas no exterior e mostrou-se relutante em abrir um novo precedente.

“Realmente o Itamaraty é muito cioso. Quando a gente foi negociar isso lá com eles logo no início, a pessoa que nos recebeu falou: ‘olha, a gente tem inúmeros problemas de passivo trabalhista nas embaixadas e a gente não quer aumentar isso daí de maneira nenhuma’”²¹⁹. Sendo assim, o mesmo fundamento para as posições refratárias de setores do MRE com relação aos adidos diplomáticos estava na base da

²¹⁹ Entrevista Eliana Martins Ferreira, servidora da SRI.

rejeição às contratações de auxiliares locais: o engodo de experiências pregressas que desencadeiam uma memória institucional negativa. Mas, também nesse último caso, o impasse foi sobrepujado em ao menos um dos postos.

A gente tentou buscar aquilo que se poderia no sentido de resolver. E nisso o embaixador me ajudou muito. Por que o Itamaraty queria que fosse feito um processo terceirizado. O receio que todo mundo tinha era dos encargos sociais. No caso da Rússia, era quase nada: US\$ 200 por funcionário. E acabou sendo terceirizado com uma empresa estatal russa. Daí fez-se um processo de seleção. Não foram eles que indicaram. Até porque poderia ter algum espião no meio. Então a gente fez um processo de seleção com ampla divulgação. 3 diplomatas me acompanharam no processo. Mas tem que ver que nos outros países é diferente: tem encargos maiores, responsabilidades diferentes, etc. Mas a gente ficou muito próximo de contratar também em Pequim. E da mesma forma, já que são países que têm encargos sociais muito pequenos. Então o processo de terceirização não é complexo. Porém tem lugares em que é impossível. No Japão, por exemplo, é impossível você contratar terceirizados por um período continuado (Entrevista Rinaldo Junqueira de Barros, ex-adido agrícola em Moscou).

Por fim, o caso do Japão seguiu uma trajetória diferente em que, sob os auspícios do embaixador, o adido agrícola pôde valer-se dos tradutores a serviço da embaixada.

No Japão, todos os meus colegas diplomatas da embaixada atuavam com, pelo menos, um intérprete quando iam negociar. Então a praxe era eu perguntar para a autoridade japonesa: “você fala inglês”? Se ele dissesse que sim, então ótimo, vamos conversar. Ou “não, eu não falo”. Ou então “falo, mas eu não vou negociar com você em inglês. Eu prefiro tratar desse tema em japonês porque é um tema muito técnico”. Então você precisa ter uma certa estrutura. As embaixadas, na sua maioria, fornecem essa estrutura. Falando pelo Japão, o embaixador Marcos Galvão – hoje secretário-geral do MRE – me forneceu toda a estrutura. Na primeira semana dele no Japão, ele fez uma reunião com todo mundo e me perguntou do que eu precisava para conseguir atuar da melhor forma possível. E eu indiquei e daí pude contar com todos os intérpretes (Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio).

De maneira geral, o primeiro ano de atuação dos adidos agrícola se pautou por esses vários matizes atinentes à estruturação de seus postos e o reconhecimento do terreno pelo qual transitavam, seja no âmbito da embaixada ou missão que integravam, seja na construção de canais de interlocução junto às suas contrapartes estrangeiras. E, ao final desse período, uma janela de oportunidade se abriu em razão do remanejamento periódico do corpo diplomático que, sob condições normais, ocorre a cada três anos. Sob essa égide, alguns dos adidos se converteram nos funcionários graduados mais antigos da embaixada quando da chegada da nova chefia e, em certa medida, conseguiram capitalizar-se com a situação. Na qualidade de ponto de referência sobre a

administração anterior, alguns deles puderam desfrutar de condições mais alvissareiras para o desempenho de suas funções, incluindo alguns dos exemplos citados acima.

Aparecem aqui os primeiros embriões de um novo tipo de assimilação possível, calcada mais no componente institucional do que nos atributos interpessoais. Ser veterano significou uma reconsideração do status de “estranho no ninho” recebido logo na chegada. Embora continuassem o sendo, alguns adidos enxergam que passaram a ser destinatários de maior boa vontade por parte da equipe recém-chegada, ampliando a prestatividade com que suas demandas eram tratadas. Isso impactou positivamente nas condições materiais e num maior grau de abertura para ações proativas do adido agrícola. Há um exemplo onde o preposto da Agricultura não somente foi contemplado com um amplo escritório, como também passou a ser o principal responsável da embaixada pela realização de uma feira temática sobre agricultura e alimentação.

Como decorrência, as narrativas sobre a participação em negociações-chave e em casos bem-sucedidos começam a abundar a partir do segundo ano de missão, já que o maior reconhecimento por parte dos representantes brasileiros acarretava um incremento nas possibilidades de interlocução do adido com as autoridades locais. E, de forma mais ou menos acentuada, isso tinha relação com algum tipo de prova de expertise na qual o adido precisava dar demonstrações sobre o alcance de seus conhecimentos em agricultura como forma de justificar sua participação em determinada negociação. De forma análoga, os adidos que tinham maior acesso ao sistema de comunicações do Itamaraty tinham que atuar no convencimento dos diplomatas acerca da relevância de determinado assunto que poderia dar origem a um despacho telegráfico.

Um tópico que ilustra essa questão e que permeou algumas entrevistas faz alusão ao chamado teste de ELISA²²⁰, um exame laboratorial que serve para detectar a presença de vírus no organismo. Em função de sua centralidade no diagnóstico de doenças como a febre aftosa, alguns atores entrevistados asseveraram sua impescindibilidade dentro do rol de competências de um adido agrícola pois o municia tanto a tratar com as contrapartes locais, como a prover informações técnicas aos diplomatas. “Às vezes acontecia de a gente ser interrogado pelo embaixador. Quando ele ia falar sobre alguma coisa da área, ele chamava o adido agrícola e dizia: ‘me

²²⁰ Do inglês *Enzyme-Linked Immuno Sorbent Assay*. É comumente designado pelo acrônimo ELISA ou simplesmente teste imunoenzimático.

explica o que é essa doença'; 'me explica o que é aftosa²²¹'. E o mesmo se processava à guisa de outros assuntos: abate halal, produção de etanol, cultivares híbridas, organismos geneticamente modificados, etc.

Eu lembro de quando um diplomata ficou responsável pelo SECOM durante uns 4 meses (e ele detestava!), daí eu fui lá explicar pra ele porque tinha que fazer um telegrama. Eu cheguei e falei assim: "olha, saiu essa notícia no jornal sobre a venda da Pannar" (que é uma companhia sul-africana de semestres que foi comprada pela Pioneer americana). Ele: "defina qual a importância disso". Eu: "é muito importante para a segurança alimentar. O que a África do Sul plantar, colher e comer vai ser determinado por uma multinacional. Além do mais tem a questão do milho híbrido". Ele: "ah, o que é milho híbrido? E o quê que é milho transgênico"? O cara era formado em direito e não entendia nada daquilo. Aí eu expliquei pra ele o que era o quê e como funcionava (Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola em Pretória).

Por certo, esse tipo de interação serviu não apenas para atestar as capacidades e o próprio aproveitamento daqueles prepostos. A implantação dos postos de adido agrícola encontrava respaldo concreto nas atividades cotidianas e diplomatas lotados em missões onde não havia adido agrícola passariam a solicitar o assessoramento remoto deles. Mais ainda, começariam a aparecer demandas pontuais de embaixadores visando a ampliação dos postos de adido agrícola para atender um número maior de embaixadas onde os temas agrícolas eram substantivos. Nessa esteira, não tardaria muito para que as conversas nessa direção tivessem início em Brasília.

Já em 2012 já tinha embaixadores que queriam ter um adido agrícola porque os adidos estavam ajudando efetivamente. E embora os adidos não tivessem abrangência ampliada... por exemplo, o Dr. Rinaldo, que foi o adido agrícola na Rússia, ele recebia demandas de outros embaixadores para que ele pudesse atuar em determinados países. E embora o mandato dele fosse para atuar na Rússia, ele acabava atuando e ajudando de maneira informal em algumas coisas desses outros países. Eu, por exemplo, estava no Japão e recebia demandas de colegas que estavam na Coréia. Então eu dizia: "Eu não tenho como ajudar vocês aí na Coréia oficialmente, mas o que eu posso informar é que o tema é tratado dessa forma e o aspecto técnico é esse". Então o que eu podia fazer era dar todas as informações para eles atuarem de uma forma mais efetiva (Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio).

Nesse contexto os adidos findaram seus mandatos de 2 anos e, conforme prevê o Decreto 6.464/2008, poderiam ser substituídos ou reconduzidos nos respectivos postos. Na ocasião, a determinação do MAPA era a recondução de todos os prepostos,

²²¹ Entrevista Bivanilda Tapias, ex-adida agrícola em Buenos Aires.

que acabou não se efetivando em razão da desistência do adido lotado em Pequim²²², forçando então a realização de um certame exclusivo e com características singulares, dado o seu caráter contingencial. Os demais, para fazer jus à recondução por mais um biênio, passaram por avaliações tanto do embaixador-chefe da missão quanto da SRI/MAPA que também são previstas na legislação. Mas enquanto a nova seleção foi pautada por normas detalhadas (pelo edital nº 1, de 4 de outubro de 2012), o trâmite das reconduções assumiu um caráter meramente proforma cujos critérios e indicadores de avaliação não foram sistematizados numa norma específica e, na opinião de alguns, pendiam para “questões de empatia”.

3.4 Adidos em causa: entre ajustes e desajustes à luz de novas injunções

Naquele momento a questão dos adidos diplomáticos tornava a suscitar debates no âmbito do Poder Legislativo à guisa da recente expansão do número desses prepostos em missão no exterior. Tendo origem na Comissão de Relações e Defesa Nacional (CRE) do Senado, o pleito envolveu a troca de mensagens oficiais entre aquela casa e as diversas agências governamentais implicadas. O MAPA recebeu o Requerimento de Informação nº 397 de 2011 (Anexo V) contendo o mesmo questionário encaminhado à ABIN ou à Receita Federal²²³. Em suas respostas, o Ministério se municiou dos diversos documentos que regem a instituição dos adidos agrícolas, principalmente o Decreto 6.464/2008. Uma informação nova dizia respeito à remuneração dos adidos (que era desconhecida por eles próprios à época da investidura nos cargos).

De posse dessas informações, a CRE elaborou o PLS 153/2011 propondo uma nova regra para a escolha dos adidos diplomáticos de todos os órgãos que precisariam de aprovação da CRE tal como já ocorre com embaixadores e chefes de missão no exterior. Após tramitar e ser aprovado pelo Senado, o texto seguiu para a Câmara dos

²²² Diferentes fontes entrevistadas afirmam que essa recusa frente à recondução foi motivada por questões familiares que reclamavam a presença de Esequiel Liuson no Brasil. O desempenho do médico veterinário como adido agrícola é bastante elogiado por essas mesmas fontes, cujos argumentos se alinham aqueles de uma reportagem publicada em 2011 pela Revista Isto é Dinheiro sob o sugestivo título de “O ninja brasileiro do agronegócio” (O NINJA, 2011).

²²³ As questões eram: 1) A relação de todas as Adidâncias subordinadas ao Ministério em funcionamento no exterior; 2) A relação dos respectivos adidos atualmente em exercício e as estruturas administrativa e funcional de que dispõem na sede da adidância; 3) As normas, os requisitos e a forma de indicação, designação e/ou nomeação dos titulares das adidâncias no exterior; 4) Os critérios, as necessidades e o amparo legal que norteiam, demandam e determinam a abertura de uma adidância no exterior; 5) A natureza desses cargos e os valores de sua remuneração, bem como dos demais servidores a ela vinculados; 6) A vinculação, o papel e a participação do Ministério das Relações Exteriores e das Embaixadas brasileiras no processo de criação das Aditâncias e de nomeação dos respectivos titulares

Deputados onde foi convertido no Projeto de Lei nº 2.041/2011 e recebeu interpretação oposta à do Senado já na CRE da Câmara. Em seu relatório contrário do prosseguimento da matéria (Anexo VI), o deputado Roberto de Lucena (PV-SP) argumenta que a aprovação prévia do Senado se aplica a poucos cargos públicos de alta relevância e baixa rotatividade onde, em sua visão, não se incluem os adidos diplomáticos.

“Com dezenas de adidos nomeados em um dado ano, não nos parece compatível [essa] agenda de arguições públicas [...], [pois] poderá acarretar transtornos para a normalidade operacional dos órgãos afetos” (BRASIL, 2017, p. 5). A título de exemplo, o relator descreve a sistemática adotada pelo MAPA para a designação de seus adidos e conclui que mecanismos de controle efetivos já são adotados tanto pelo órgão de origem quanto pelo MRE. Por fim, Lucena preconiza que a regra dessas nomeações tem sido caracterizada por “processos administrativos transparentes de qualificação, formação e seleção” (Idem, *ibidem*). Com efeito, boa parte das interrogações de legisladores parecem ter sido dirimidas naquela oportunidade e o projeto caiu no ostracismo desde então²²⁴.

Todavia, os adidos se encontrariam novamente envoltos em polêmicas em 2013, sendo que, dessa vez, o gatilho foi a veiculação de uma reportagem jornalística intitulada “Adidos da Polícia Federal e do Ministério da Agricultura ganham mais do que Dilma” (SOUZA, 2013). Na esteira das discussões sobre salários no funcionalismo públicos que superavam o teto constitucional, a matéria sugeria a existência de supostas anomalias na remuneração de alguns adidos, especialmente os da PF, e citava um único caso em relação ao MAPA: o do adido agrícola lotado em Genebra. No entanto, as cifras repassadas pela área de recursos humanos do MAPA não discriminavam entre salário e auxílios atinentes aos cargos no exterior, além de representar a soma bruta desses valores e não a quantia efetivamente percebida pelo funcionário.

Já saiu uma matéria há alguns anos falando sobre o salário dos funcionários brasileiros que estão no exterior e pegaram nosso adido em Genebra e também adidos da Polícia Federal. E lá saiu uma cifra muito injusta relativa ao nosso adido. Genebra é, de fato, um posto caro. Mas o que eles fizeram? Pegaram um contracheque com todos os benefícios que existem como fosse salário quando, na verdade, ele não recebe aquele dinheiro. E tudo aquilo convertido em Reais ficou um troço assustador! O pessoal daqui repassou tudo junto: salário mais auxílio moradia, auxílio material... (Entrevista Rui Samarcos Lora, servidor da SRI).

²²⁴ A tramitação encontra-se paralisada desde o envio da proposta à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara em 28/03/2012, onde aguarda designação de relatoria.

Por outro lado, essas críticas também contribuíram para que o assunto fosse alvo de atenção por parte da Presidência da República que acabaria redundando num *feedback* bastante positivo para o MAPA. Por volta dessa época, ocorreu uma reunião no Palácio do Planalto com representantes de todas as agências que mantinham adidos no exterior tendo como mote central a discussão em torno do *modus operandi* de cada uma delas no destacamento desses prepostos. “Queriam saber exatamente como era feito. E, lá pelas tantas, fizeram uma colocação de que o processo seletivo mais adequado era daqui do Ministério da Agricultura. Eu acho que a ideia era soltar alguma legislação sobre isso, mas depois não acompanhei mais”²²⁵.

Embora o processo seletivo do MAPA tenha sido usado como referência, alguns procedimentos adotados no primeiro certame não puderam ser replicados na seleção para o posto de Pequim realizada entre 2012 e 2013. Como o objetivo era selecionar somente uma pessoa e de forma célere, as fases que incluíam atividades em grupo tiveram que ser cortadas. Foi o caso, por exemplo, da avaliação técnico-comportamental e do curso de formação ministrado pelo Instituto Rio Branco²²⁶. Nessa senda, o processo tampouco pôde contar com a participação da ESAF e as etapas iniciais se limitaram a três: i) avaliação curricular; ii) comprovação de domínio de língua estrangeira; iii) carta de motivação e entrevista com a comissão de seleção.

Após a aplicação desses exames, os 17 inscritos haviam dado lugar à lista tríplice que seguiria para os cursos de formação e para um expediente peculiar dessa seleção: uma entrevista com o embaixador recém-nomeado para Pequim a quem coube a palavra final sobre quem seria o adido agrícola que comporia sua equipe²²⁷. “O embaixador Valdemar Carneiro Leão foi designado para Pequim na mesma época em que estava acontecendo o processo seletivo para a adidância da lá. E ele participou. Então nós nos encontramos aqui durante o processo seletivo para depois trabalharmos lá juntos”²²⁸. Essa foi a primeira e única vez até agora em que o chefe imediato do adido agrícola no exterior teve a chance de deliberar sobre a seleção ao posto e não somente

²²⁵ Entrevista Eliana Martins Ferreira, servidora da SRI.

²²⁶ “Eu lembro que, na época, o Célio Porto tentou fazer com que eu participasse de alguns cursos do Instituto Rio Branco antes de assumir o posto. E, se eu bem me recordo, essa demanda foi negada porque o Rio Branco falava que o curso oferecido aos adidos era um curso separado e poderia ser um curso só para um grupo e não para uma pessoa. O secretário da época colocou essa questão e o Itamaraty se negou. Daí o secretário até sugeriu que eu participasse do curso para diplomatas que estava em andamento: uma outra sugestão que também não foi acatada. O curso para diplomatas é só para diplomatas” (Entrevista Andrea Bertolini, ex-adida agrícola em Pequim).

²²⁷ Entrevista Orlando Leite Ribeiro, ministro da carreira de diplomata.

²²⁸ Entrevista Andrea Bertolini, ex-adida agrícola em Pequim.

sobre o desempenho ao final dos dois anos de mandato (que, nesse caso, também foi realizada pelo embaixador Carneiro Leão).

Além dessa entrevista com o embaixador, nós (os últimos três) tivemos uma semana conhecendo as diferentes divisões do MRE e também rodadas de discussão sobre comércio exterior, barreiras na OMC, e questões relativas ao reconhecimento da China como economia de mercado. E, inclusive, ética e *modus operandi* do MRE. A gente teve também uma apresentação da APEX. No MAPA, a gente conheceu todas as secretarias e depois conversamos com os setores produtivos (ficamos praticamente um mês só indo nas entidades). Falamos com ABPA, ABIEC, APROSOJA... (Entrevista Andrea Bertolini, ex-adida agrícola em Pequim).

Mas o mesmo processo seletivo que acabava de ter suas qualidades enaltecidas pelo Palácio do Planalto começou a ser alvo de perturbações externas já nessa segunda edição, pelo menos na percepção de quem esteve no epicentro do processo:

Eu lembro que na época teve um esforço muito grande do secretário da SRI para que o processo não tivesse interferência política, porque tinha algum ruído sobre uma conotação política em torno da nomeação. Então teve um esforço muito grande do Célio Porto junto ao próprio ministro para que a nomeação permanecesse conforme a lista tríplice. No final, a lista permaneceu a mesma mas a nomeação teve uma certa demora por conta disso. Tinha um movimento ali – não sei direito de onde – e a gente não entendia a demora (Entrevista Andrea Bertolini, ex-adida agrícola em Pequim).

Se as disputas de poder no âmbito no MAPA não tiveram força suficiente para intervir na nomeação para o posto de Pequim, elas logo se fariam sentir em dois episódios que se seguiram. O primeiro deles, em meados de 2013, refere-se à insólita substituição de Célio Porto após mais de sete anos no comando da SRI. Essa troca se inseria no âmbito de um intenso conflito deflagrado entre uma miríade de atores do agronegócio a propósito de vários postos de comando no ministério da Agricultura. A celeuma alcançou a mídia e um dos textos veiculados é bastante condizente com alguns relatos coletados em nossa pesquisa de campo:

O Diário Oficial da União publicou hoje a exoneração de Marcelo Junqueira Ferraz, do cargo de diretor do Departamento de Promoção Internacional da Secretaria de Relações Internacionais do Ministério da Agricultura. Marcelo Ferraz, que há três anos ocupava o cargo de diretor, há duas semanas foi nomeado secretário de Relações Internacionais, em substituição a Célio Porto.

Segundo informações de bastidores, Célio Porto ficou sabendo da sua exoneração pelo substituto. Um aspecto interessante é que no mesmo dia em que foi publicada a exoneração (2 de agosto), o Diário Oficial da União também publicou a autorização para Célio Porto, como secretário de Relações Internacionais, representar o Ministério da Agricultura em viagem a Nigéria, Guiné Equatorial e Namíbia. A viagem seria de 5 a 9 de agosto, mas

Célio Porto não embarcou porque não era mais o secretário. Vale lembrar que há sete anos ele ocupava o cargo criado na gestão de Roberto Rodrigues (FONTELLES..., 2017).

Um segundo episódio em que essas disputas setoriais teriam relação direta com a política de adidos agrícolas ocorreria à época da nomeação dos aprovados no terceiro processo seletivo iniciado no fim de 2013 destinado à substituição dos sete prepostos em fim de mandato. Em outubro daquele ano foi publicada uma portaria²²⁹ instituindo a nova comissão de seleção que se ocuparia do certame. Em dezembro seguinte foi divulgado o edital que mesclava elementos dos dois primeiros concursos previamente realizados²³⁰. Há relatos que correlacionam a formatação escolhida (sem contratação de instituição externa e a supressão da fase avaliação técnico-comportamental) não somente ao interesse em se realizar uma seleção mais expedita mas, também, a restrições orçamentárias:

A gente tentou simplificar algumas coisas do processo seletivo. Eu me lembro que numa época teve problema de recurso nas contratações do MAPA, daí as provas de idiomas, por exemplo, nós tivemos que fazer um acordo de cooperação com a UNB porque não seria possível licitar para contratar uma banca. Eu entrei no meio do caminho mas consegui dar algumas soluções lá que não foram ideais mas foram as possíveis. Então eu participei da formulação de algumas coisas, mas os prazos eram muito apertados (Entrevista Frederico Moesch, EPPGG).

É inegável a constatação de que, àquela altura, MAPA e Itamaraty já dispunham de um acúmulo de conhecimento sobre essas adidâncias e esse aprendizado foi utilizado ao longo do processo. Apesar das mudanças na cúpula tanto da SRI quanto da DPB/MRE, alguns dos organizadores da seleção de 2010 também contribuíram de alguma forma com esse certame, principalmente do lado do MAPA. Observa-se, inclusive, que começam a despontar análises mais críticas acerca das limitações impostas pelo arcabouço vigente.

Eu participei dessa segunda seleção onde já havia um conhecimento maior da atividade do adido agrícola e a gente tinha um relacionamento muito bom entre o Itamaraty e o MAPA. Tinha do lado de lá o Marcelo Junqueira. Nós tínhamos uma visão muito convergente sobre o perfil que a gente queria para o adido e, por isso, a seleção foi tranquila. Mas algumas coisas a gente não conseguiu equacionar. Por exemplo: como fazer para, em determinados postos, aumentar o número de candidatos? O que aconteceu é que, na verdade, você tinha uma quantidade muito grande de candidatos para Bruxelas, pra Washington, e até pra Buenos Aires. Já para os lugares onde você teria maiores dificuldades de adaptação como Japão, China e Rússia, o

²²⁹ Portaria MAPA nº 988, de 10 de outubro de 2013.

²³⁰ Edital MAPA nº 01, de 19 de dezembro de 2013.

número de candidatos era bem mais reduzido. Talvez valesse a pena que o candidato apresentasse primeira, segunda e terceira opção, não se candidatassem apenas para uma das adidâncias. Porque, muitas vezes, um segundo colocado pra um desses postos mais demandados era melhor do que o primeiro colocado que acabou sendo escolhido para um dos outros postos. Mas não havia essa previsão²³¹ (Entrevista Orlando Leite Ribeiro, ministro da carreira de diplomata).

Outras sugestões para aprimorar a política dos adidos vinham do *feedback* obtido no cotidiano de trabalho. Algumas diziam respeito à implementação de dispositivos já previstos na legislação, como viabilização das contratações de auxiliares locais, enquanto outras versavam sobre a criação de novos instrumentos. Uma das queixas recorrentes diz respeito aos procedimentos adotados pelo MAPA quanto aos fluxos de informação, uma vez que a comunicação dos adidos era direcionada ao gabinete da SRI que se encarregava de sua distribuição às áreas implicadas. Essa praxe gerava diversos contratemplos como a sobrecarga de informação a ser tratada e maior morosidade no andamento dos processos. Sendo assim, discussões sobre possíveis saídas para o problema tiveram lugar já durante os primeiros anos de missão da primeira turma.

Já se falava então sobre o estabelecimento de uma coordenação-geral para cuidar das demandas dos adidos agrícolas. “Isso já era um projeto desde o início mas que a gente não conseguiu fazer. A gente viu essa necessidade porque coordenar os adidos dá muito trabalho. Na minha época já existia informalmente e depois foi formalizado²³². No fundo, a criação dessa subárea dentro da SRI era indicativa dessa nova etapa onde o aprendizado acumulado passou a funcionar como propulsor de ajustes na estrutura do próprio MAPA. Ao mesmo tempo, a maior assimilação das regras e instrumentos atinentes às adidâncias também traria injunções menos alvissareiras, como se verificaria em meados de 2014.

Assim como na época de elaboração do Decreto 6.464 em 2006, o processo de seleção da segunda turma de adidos coincidiu com um ano eleitoral. Mas, diferentemente da primeira ocasião, os problemas que impactaram o andamento deste último não foram ocasionados por outrem. Ao contrário, os entraves tiveram início no próprio Ministério assim que a comissão de seleção divulgou as listas tríplices, ensejando a deflagração de conflitos intestinos em torno das nomeações a serem feitas

²³¹ Esse dispositivo viria a ser instituído na seleção seguinte, na qual os candidatos foram facultados a indicar primeira, segunda e terceira opções. Todavia, essa mudança se insere num conjunto maior de ajustes que será apresentado mais adiante.

²³² Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI.

pelo ministro. Sabendo que o cargo é de livre provimento do titular da pasta (a partir da lista tríplice), candidatos que não alcançaram o topo de lista buscaram apoios externos de parlamentares, sindicatos, e mesmo de associações do setor privado agrícola para pressionar o ministro.

No processo que eu participei essa mudança na ordem de classificação foi posterior. Não se trata exatamente de mudar a ordem. É preciso deixar claro que é totalmente possível fazer isso. O ponto é o seguinte: o ministro poderia escolher qualquer um entre os três. Mas não poderia escolher nenhum outro entre os 12 mil servidores do MAPA. Então foi o sindicato dos fiscais federais agropecuários que pressionou. No MAPA se tinha uma tradição recente de escolher sempre o primeiro. Mas aí houve uma pressão forte do sindicato dos fiscais em sinergia com algumas associações do setor produtivo, para que não fossem escolhidos os primeiros de algumas listas. E é aí que tá: ao fazer uma lista tríplice você já concorda que vai ter elementos políticos, porque o ministro pode não escolher o primeiro. O presidente pode não nomear. É um cargo de confiança em que o ministro e o presidente designam alguém para ocupar o posto (Entrevista Frederico Moesch, EPPGG).

E essa celeuma perduraria até a troca de comando do MAPA no início de 2015, ganhando contornos ainda mais adversos em face do retorno dos adidos da primeira turma em junho de 2014 por determinação da Advocacia-Geral da União.

Na última seleção teve problemas não por maldade do ministro. Talvez por maldade dos candidatos a adido. Os candidatos pediram interseção e foram em busca de apoios de deputados. É aquele tipo de coisa que joga conta o prestígio do processo. Aí a ministra Kátia Abreu quando chegou disse “não” e desfez as indicações e indicou os primeiros lugares. E aí deu briga entre colegas que eram amigos e acabaram ficando com raiva um do outro. Essa foi uma outra face da seleção (Entrevista Rui Samarcos Lora, servidor da SRI).

Nesse interregno, os postos no exterior ficaram vagos por quase um ano (exceto o de Pequim). Além disso, a reincorporação dos ex-adidos mostrou-se um grande desafio e também expôs algumas fragilidades da institucionalidade vigente que não previa como se daria o aproveitamento daqueles profissionais. De acordo com a portaria nº 306/2009, os regressos deveriam ficar lotados por três meses na SRI/MAPA a fim de produzir um relatório final de atividades. Fora isso, não havia um mecanismo institucionalizado para retê-los e tirar proveito de suas expertises, de modo que cada um deles teve de buscar sua própria reinserção. Como não havia espaço para todos na SRI, alguns foram trabalhar em outras secretarias, um deles foi contratado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), e o ex-adido que era servidor da Embrapa retornou ao órgão.

Primeiro que não tinha espaço físico pra gente. Nós voltamos os sete juntos e nós fomos amontoados lá. E ficou um clima muito estranho na SRI porque o pessoal tava achando que a gente tava de olho nos cargos deles, nos DAS. Enfim, daí fiz meu relatório o mais completo possível enquanto fiquei lotado lá no DNSF. Eu me reuni umas duas ou três vezes com o Juliano [novo adido indicado para a África do Sul] e falei o mais importante que eu podia falar. Passei tudo pra ele. Eu lembro que quem se interessou vivamente pela nossa experiência foi a CNA – leia-se Tatiana Palermo – que organizou um evento lá [Encontro com adidos agrícolas] pra gente. Daí o Elísio Contini já tinha me chamado e eu decidi vir trabalhar aqui [Embrapa Sede] (Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola em Pretória).

Esse contexto conturbado marcaria o início de um novo ciclo para a SRI em que os ex-adidos ocupariam as principais posições de comando na secretaria:

Esse retorno dos adidos era um negócio complicado porque você tinha uns dois ou três que voltaram claramente com intenção de serem SRI. Um deles até virou SRI, o Odilson. Mas você via isso lá atrás. Eu já sabia quando o Odilson tava voltando. Eu falei: “esse cara vai querer a SRI quando voltar”. E não deu outra. E tinha outros com esse perfil. O Guilherme tem esse perfil. O Rinaldo também. Você tinha pessoas que vinham obviamente muito bem preparadas e como é que você vai aproveitá-las? É complicado (Entrevista Orlando Leite Ribeiro, ministro da carreira de diplomata).

Essa acomodação começou a ganhar contornos mais nítidos com a posse da nova secretária da SRI, Tatiana Palermo, indicada ao posto pela ministra Kátia Abreu. Desde o início, a nova gestão demonstrava ímpeto para empreender profundas modificações na estrutura e no funcionamento do Ministério, incluindo em termos de pessoal. “A Kátia Abreu botou uma secretaria lá que ela trouxe da CNA e simplesmente mudou todo mundo. Todo mundo que era da equipe antiga do Ministério não servia e mudou todo mundo”²³³. No bojo dessas mudanças, os ex-adidos galgaram cargos de direção na SRI: um deles foi indicado diretor do Departamento de Assuntos Comerciais (DAC), um segundo assumiu o Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias (DNSF), e um terceiro passou a coordenador da recém-instituída Coordenação-Geral de Atuação dos Adidos Agrícolas.

O primeiro, além da direção de departamento, também foi incumbido da função de substituto da secretária da SRI durante seus eventuais afastamentos e impedimentos. Nesse quadro, apenas o Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio (DPI) não foi ocupado por um ex-adido. Ao invés disso, esse posto foi

²³³ Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI.

confiado a um diplomata chancelado pela própria ministra Kátia Abreu²³⁴. Esse movimento de preencher os postos-chave da SRI com pessoas com expertise e vivência internacional é condizente com os relatos que apontam para uma forte predileção de Abreu para as questões internacionais relacionadas ao agronegócio. Por iniciativa sua quando estava à frente da CNA, foi criada a Superintendência de Relações Internacionais da entidade.

Nessa direção, uma agenda premente naquele momento era o imbróglio sobre a nomeação da segunda turma de adidos agrícolas. Como já antecipado, Kátia Abreu desfez as alterações nas listas tríplices realizadas por seu antecessor e determinou que os nomes no topo de cada lista é que deveriam ser nomeados pela Presidência. Àquela altura, dois dos selecionados já haviam desistido formalmente da indicação²³⁵ e os segundos colocados nas respectivas listas passaram às primeiras posições. Por fim, as nomeações saíram em março de 2015 trazendo uma turma mais heterogênea que a anterior, principalmente sob o ponto de vista da filiação institucional: dois fiscais federais agropecuários; dois analistas de comércio exterior; e três servidores da Embrapa. Levando em consideração que o posto de Pequim já estava ocupado por uma pesquisadora do órgão, eles preenchiam a metade das vagas, consubstanciando uma “invasão da Embrapa” de acordo com a interpretação de alguns.

3.5 Entre a política e a técnica: remodelações da adidânci agrícola

A nomeação da nova turma reanimou um debate intrínseco à adidânci agrícola brasileira desde os seus primórdios: quem deve ocupar esse posto? Quais requisitos deve preencher? Qual a formação desejável? Nesse sentido, cabe aqui recuperar um trecho do Projeto de Lei nº 3.231-A/1953 que assinalava em seu Artigo 1º: “a designação de adido agrícola para servir junto às Missões Diplomáticas [...] só poderá recair em engenheiro agrônomo ou médico veterinário”. Sem incorrer em anacronismos, é possível afirmar que essa mesma problemática continuaria a suscitar controvérsias após mais de meio século na esteira da ascensão dessa nova turma onde se incluíam dois

²³⁴ A relação entre a então ministra e o primeiro secretário da carreira de diplomata André Saboya é anterior à ida dela para o Ministério e teve continuidade após o fim de sua gestão, já que ele foi nomeado assessor no gabinete de Abreu no Senado.

²³⁵ O Comunicado nº 21 da comissão de seleção, de 27 de janeiro de 2015, anuncia as declinações de José Luis Ravagnani (Moscou) e Pedro Arraes (Bruxelas).

profissionais sem formação no ramo das ciências agrárias: um bacharel em relações internacionais e um economista.

Por um lado, se retornava à dicotomia generalista *versus* especialista que havia dado a tônica do processo de formulação do Decreto 6.464/2008. Como lembram alguns dos entrevistados, o Itamaraty já dispõe de diplomatas com esse perfil e a indicação de um adido agrícola sem formação na área agrícola não aportaria a expertise necessária que justificaria a própria existência do posto. Por outro lado, as discussões em torno do tipo de saber técnico requerido se tornou um tema em disputa, que passa a abranger aspectos relacionados à valorização de determinada filiação institucional e trato com determinados assuntos em detrimento de outros. Já não se tratava apenas de ser engenheiro agrônomo ou médico veterinário, e sim de ser portador do saber técnico que alegadamente prevalece no dia-a-dia de trabalho na maioria das adidâncias agrícolas: as barreiras não tarifárias de natureza sanitária e fitossanitária.

De fato, esses assuntos preenchem boa parte das atividades em determinados postos e essa constatação já era um dado conhecido à época da formulação da política de adidos agrícolas. “Antes do primeiro processo seletivo a gente fez um levantamento dos principais temas que foram abordados nas correspondências entre o posto e o Ministério da Agricultura. E havia uma clara prevalência dos temas sanitários e fitossanitários... até 80% em alguns casos²³⁶”. Mas a experiência provaria que, em certos casos, essa primazia seria rivalizada por outros temas. Nos Estados Unidos, por exemplo, parte considerável da atenção do adido agrícola é devotada ao acompanhamento e análise dos instrumentos de política agrícola. Contudo, o exemplo mais destoante talvez seja o posto de Genebra, onde o ímpeto inicial era contar com um preposto diretamente engajado nas negociações multilaterais na OMC.

No entanto, o peso estratégico desse posto acabou sendo minorado em face do impasse instalado na Rodada de Doha. Com isso, as mudanças propostas na gestão Kátia Abreu incluíram, em determinado momento, a extinção daquela adidância²³⁷. Segundo relatos, a ministra afirmava que “Genebra não compra nada” e que o foco deveria ser a atuação em grandes países importadores de produtos agrícolas brasileiros. Embora o fim do posto na Suíça não tenha se concretizado, a determinação de ajustar a política sob essa ótica pragmática daria o tom das mudanças que seriam consecutidas.

²³⁶ Entrevista Célio Porto, ex-secretário da SRI.

²³⁷ À época da pesquisa de campo em Genebra (maio de 2016), o posto havia sido suprimido por portaria do Ministério e o adido em exercício se queixava sobre a indefinição acerca da continuidade de sua missão.

Assim como havia feito na CNA, Kátia Abreu investiu na área internacional do MAPA pois a considerava estratégica tanto do ponto de vista das demandas do setor privado agrícola, tanto quanto no bojo das mudanças que intentava realizar para atribuir um novo perfil institucional à pasta.

Em sua gestão foi publicado um novo regimento interno contendo uma série de alterações (incluindo a criação de secretarias e a extinção de outras)²³⁸, bem como houve um enxugamento da estrutura de cargos e funções comissionadas. Em ambos os casos, a SRI foi poupada e um dos principais projetos que vinham sendo discutidos pela secretaria, a ampliação do número de adidâncias agrícolas, foi abraçado pela ministra. Ela se engajou pessoalmente nessas tratativas (embora empregando estratégias questionadas até por seus subordinados) e abriu caminho não apenas para a ampliação de 8 para 25 postos, como também fez progredir a demanda de contratação de auxiliares locais e a possibilidade de atuação em mais de um país (a chamada cumulatividade).

Durante a implantação das adidâncias agrícolas, a então senadora se posicionava de maneira contrária aos critérios de elegibilidade previstos no Decreto 6.464/2008: “esse cargo ser privativo de servidor do Ministério da Agricultura me cheira a corporativismo” (FILGUEIRAS; NUNES, 2009, p. A5). E para corrigir essa alegada distorção, Abreu se comprometeu pressionar o ministro da Agricultura em prol de regras mais abrangentes. “Pretendo verificar se seria possível ampliar isso” (Idem, ibidem). Alguns anos depois, já como ministra da Agricultura, Abreu se convenceu de que era preciso fazer exatamente o contrário. Sob o argumento de que melhores resultados em termos econômicos seriam alcançados por adidos agrícolas pertencentes aos quadros efetivos do MAPA, decidiu-se que os pesquisadores da Embrapa e os funcionários da CONAB não mais estariam aptos a concorrer aos postos.

Teve uma reunião aqui no MAPA onde estavam presentes o presidente da Embrapa e o presidente da CONAB. E a ministra Kátia Abreu disse: “olha, eu vou falar pra vocês porque eu não quero pesquisadores da Embrapa ou técnicos da CONAB como adido agrícola: porque eu quero um outro perfil; quero investir em resultado (Entrevista Gutemberg Barone Nojosa, ex-adido agrícola em Tóquio).

Essa primazia sobre resultados é um item polêmico e essa decisão de mudança nos critérios de elegibilidade é igualmente controversa. Partindo-se do pressuposto de que a pretendida ênfase em resultados esteja ligada aos retornos econômicos de curto e

²³⁸ Decreto nº 8.492, de 13 de julho de 2015.

médio prazo, a tarefa de mensurar a contribuição específica do adido nessa senda é complexa. Na condição de um preposto do MAPA no exterior que fornece assessoria em assuntos agrícolas ao embaixador-chefe da missão, parece-nos temerário estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre o trabalho do adido agrícola e a obtenção de algum êxito ou concessão por parte das autoridades estrangeiras que venha a beneficiar o agronegócio. É certo que se pode recorrer a indicadores como a produção de relatórios, o comparecimento a reuniões e negociações importantes mas, ainda assim, seriam apenas aproximações que dão conta de uma fração das ações desenvolvidas coletivamente.

Se traçarmos um paralelo com a carreira de diplomata, soa inverossímil que eles sejam avaliados pela abertura de um determinado mercado ou por sua atuação isolada nos trâmites de uma negociação. Na realidade, um dos principais indicadores utilizados para definir a progressão funcional de um diplomata é a sua produção de telegramas e, mais ainda, o impacto dos textos produzidos. Dentre todos os despachos telegráficos recebidos pelo MRE em Brasília é feita uma seleção por continente dos temas considerados mais relevantes (mais ou menos cinco ou seis temas) que são agrupados numa síntese que, depois, é retransmitida para todos os postos no exterior.

Serve para dar uma ideia para os outros postos. Pra eles saberem o que está acontecendo aqui. E você ter um telegrama escrito por você nessa síntese é um prestígio enorme porque, primeiramente, você está mexendo com uma coisa que é importante, que é relevante. Eu acho que tive uns quatro telegramas lá no documento síntese. E tem um que é ainda mais exclusivo que só vai para o ministro de Estado. Esse é a síntese da síntese que é tipo um *briefing*, tipo um *clipping* de altíssimo nível que vai pro ministro. Eu tive um que entrou nesse documento onde eu escrevi sobre a matança de fazendeiros brancos na África do Sul (Entrevista Gilmar Henz, ex-adido agrícola na África do Sul).

Embora haja relatos de que “critérios de empatia” também tenham algum peso nas promoções de integrantes corpo diplomático, o Itamaraty consegue levar a cabo uma avaliação sistemática de seus quadros a partir desses indicadores. Pensar numa replicação dessa métrica no caso dos adidos agrícolas ainda é uma meta ambiciosa, a começar pelos problemas e assimetrias no trato e na circulação de informação com os quais se defrontam. Portanto, a decisão de modificar os critérios de elegibilidade para esses postos com base numa avaliação de resultados tem um claro componente normativo. Nesse sentido, uma vez que a ministra Kátia Abreu aderiu à tese de que o trabalho desses adidos é mormente atrelado a assuntos sanitários e fitossanitários e

instrumentalizou esse entendimento para compor seus planos de fortalecimento institucional do Ministério, optou-se por restringir o acesso ao cargo somente aos funcionários efetivos da pasta.

Então na medida em que valorizou a área internacional, ela também deu um grande peso para a SRI. Ela quis valorizar as pessoas mais capazes e valorizar os fiscais [federais agropecuários]. Ela tinha um interesse muito grande pela carreira dos fiscais. Como eles eram daqui e ela queria valorizá-los e que eles fossem adidos, acabou-se restringindo o concurso. Então eu acho que foi uma convergência de fatores: a ministra tinha esse interesse e gostaria de valorizar a carreira dos fiscais e eles aproveitaram a oportunidade para dizer: “ministra, desse jeito é melhor porque nós somos assim e assim (Entrevista Rui Samarcos Lora, servidor da SRI).

Essa restrição favorece sobremaneira os auditores fiscais federais agropecuários (AFFA) na medida em que compõem a corporação mais importante e numerosa entre os doze mil servidores do MAPA²³⁹. Além deles, há apenas os analistas de comércio exterior (ACE) que, apesar de pertencerem a uma carreira sediada no MDIC, podem ser lotados permanentemente em outros ministérios (dentro dessa regra, o MAPA dispõe de uma cota de 15 ACE). A despeito do quantitativo reduzido, dois desses servidores foram aprovados no segundo processo seletivo para adido agrícola quando foram ofertadas sete vagas, onde concorreram para postos altamente competitivos: Washington e Genebra. O restante dos servidores do Ministério se ocupa sobretudo das atividades administrativas e dificilmente seriam aprovados na avaliação curricular.

A carreira de adido sempre foi um pleito dos integrantes da atual carreira de auditor fiscal federal agropecuário. Na época o sindicato lançou notas públicas defendendo essa mudança (eu sou da delegacia sindical do DF). É um pleito antigo que sempre foi defendido pelos engenheiros agrônomos e médicos veterinários do Ministério da Agricultura que passaram a integrar a carreira de fiscal. Se tem um entendimento de que a carreira de adido vai trazer grandes benefícios para o país e a discussão que a gente sempre teve é que quem está dentro da carreira de fiscal é que tem a possibilidade de conhecer esses meandros, pois a gente que exerce a fiscalização. A gente é que está no dia-a-dia fazendo isso. E a gente poderia oferecer ao trabalho de adido uma agregação muito grande. Eu digo que a gente teve mais sucesso com a visão pessoal da ministra Kátia Abreu do que especificamente pelas nossas lutas e o nosso empenho em buscar esse fechamento para acesso ao cargo de adido agrícola. Isso foi uma visão muito pessoal da ministra. Ao longo desse curto período que ela ficou, ela teve a oportunidade de conhecer melhor o nosso trabalho e até mudou muito a visão dela em relação à gente. Então a ministra Kátia Abreu conseguiu enxergar isso que a gente sempre defendeu enquanto sindicato: que o trabalho dos adidos que são fiscais tem um outro patamar. Não significa que o trabalho executado pelos colegas da

²³⁹ O quadro total de AFFAs na ativa alcança 2,7 mil servidores.

Embrapa e da CONAB não seja bom. Mas a gente tem uma capilaridade dentro do Ministério que é uma característica exclusiva dos servidores da casa. A gente sempre defendeu, inclusive, que fosse acesso exclusivo de auditor fiscal federal agropecuário. Hoje todas as carreiras do MAPA podem, não é só fiscal. Analista de comércio exterior pode. Hoje nós temos dois analistas de comércio exterior (Entrevista Laucir Gonçalves, coordenadora-geral de atuação dos adidos agrícolas da SRI).

Como era de se esperar, os beneficiários dessa mudança encontram uma série de argumentos para sustentá-la. Do lado oposto, os prejudicados por ela também são capazes de enumerar diversos aspectos contestáveis da nova norma. E ambos têm um ponto em comum: são perfeitamente razoáveis e defensáveis. Ao fim e ao cabo, trata-se de uma disputa interburocrática que opõe diferentes categorias socioprofissionais interessadas primordialmente na ocupação de um espaço de poder. Assim, partidários e detratores da medida tendem a pôr em evidência as fragilidades uns dos outros enquanto escamoteiam eventuais incongruências de sua própria posição. De modo reverso, méritos e credenciais próprias são enaltecidas ao passo que pontos fortes alheios são subvalorizados. Isso fica expresso tanto em comparações diretas de determinado atributo (experiência profissional ou formação acadêmica) quanto na listagem de supostos pré-requisitos importantes para um adido agrícola que são afeitos à sua categoria e ausentes nas outras.

Dentre as teses defendidas pela corporação dos fiscais e eventualmente acolhidas pela ministra Kátia Abreu, destaca-se supostas falhas no *modus operandi* de atuação dos adidos “de fora”. A primeira diz respeito ao desconhecimento da estrutura do Ministério que ocasionaria perda de eficiência no tratamento das demandas. Segundo consta, houve incidentes que geraram reclamações vindas de subáreas da pasta (sobretudo da Secretaria de Defesa Agropecuária) sobre o conhecimento insuficiente de determinada legislação ou de tipos específicos de certificados. Mais ainda, alega-se que a não-familiaridade com as atribuições dos vários departamentos e coordenadorias e dos profissionais encarregados de determinados assuntos gera encaminhamentos incorretos, retrabalho e atrasos.

Uma segunda crítica fez referência a uma espécie de agenda paralela que seria desenvolvida pelos adidos “de fora”. Na avaliação de alguns, os profissionais vindos das empresas públicas vinculadas ao Ministério para exercer a adidância se preocupariam não somente com as tarefas cotidianas do posto, mas também com a busca por visibilidade e por uma reincorporação superior em suas instituições de origem quando regressassem. O fato é que, até antes da mudança nas regras de elegibilidade,

nenhum desses contratemplos chegou a comprometer a avaliação de desempenho dos adidos feita conjuntamente pelo MAPA e pelo Itamaraty. Até onde foi possível esclarecer, existe apenas um precedente de avaliação negativa e que não se liga necessariamente aos problemas ora discutidos.

Segundo diferentes relatos, esse *feedback* desfavorável teve como fundamento central problemas de relacionamento interpessoal durante o exercício da missão, tanto na embaixada quanto junto às autoridades locais. Um entrevistado pondera – talvez com um certo exagero – que “a pessoa tem que ir pra lá pra construir relações e essa pessoa foi e destruiu. Tanto que o ministro da época, o Neri Geller, falou: ‘eu não quero essa pessoa aqui não’”. E a questão assume dimensões ainda mais complexas uma vez que esse adido vinha da Embrapa e, antes de obter a avaliação negativa, já tinha recebido um primeiro *feedback* com juízo positivo e que recomendava sua recondução ao posto para mais dois anos de missão. E o imbróglio alcança até mesmo a temporalidade adotada nas avaliações, já que a norma em vigor não determina (mas também não proíbe) que o adido passe por múltiplas avaliações.

Eu tive uma avaliação positiva no primeiro biênio e, no ano seguinte, tive uma avaliação que não deveria acontecer pois deveria ser bianual. Eu tive essa primeira avaliação positiva não só por parte do embaixador mas também por parte do secretário [da SRI] que, na época, comentou que a minha atuação tinha sido fundamental para os resultados obtidos. E, um ano depois, com um outro secretário e um outro embaixador eu tive uma avaliação completamente diferente onde os resultados das adidâncias eram colocados em dúvida. Eu tenho vinte e cinco anos de carreira e eu nunca tive uma avaliação negativa do meu trabalho. Não tô falando que essa avaliação não tenha fundamento. Eu quero dizer que não há consistência na metodologia de avaliação dos adidos (Entrevista Andrea Bertolini, ex-adida agrícola em Pequim).

Com isso, criou-se uma situação anômala em que não houve a recondução para posto e nem a remoção para Brasília. “Ela ficou num hiato lá. Ao mesmo tempo que não reconduziram ela, não chamaram ela de volta. É uma situação estranha porque você fica lá, não é reconduzido, mas também não te pedem pra voltar²⁴⁰”. Tal situação se prolongou por quase um ano e meio quando, em fins de 2016, a remoção finalmente foi realizada. Com efeito, vários aspectos desses encaminhamentos sobre a adidânciaria de Pequim ainda permanecem obtusos, da mesma forma que é difícil dimensionar se e como esse episódio eventualmente contribuiu para a decisão da ministra Kátia Abreu de alterar as regras de elegibilidade aos postos de adido agrícola.

²⁴⁰ Entrevista Frederico Moesch, EPPGG.

Mas alterações na política de adidos agrícolas não são afeitas somente ao MAPA, mas também ao MRE. E, assim como nas primeiras negociações sobre o tema, posições divergentes são encontradas entre os diplomatas. Na realidade, a própria existência das adidâncias agrícolas continua não sendo vista com bons olhos por setores do Itamaraty. De forma correlata, as discussões em torno das atribuições e perfis adequados para esses prepostos também vem suscitando desacordos, revelando posicionamentos que em larga medida se alinhavam com o entendimento predominante na cúpula do MAPA à época das modificações no Decreto 6.464/2008.

Você vai encontrar muitas posições contrárias no Itamaraty, inclusive entre o pessoal mais jovem. Tem um pessoal mais jovem aí, nível terceiro-secretário, segundo-secretário, que fala abertamente que não entende o porquê da adidância agrícola nas embaixadas e que acham particularmente um absurdo ter adido agrícola na Bélgica ou em Genebra, por exemplo. Isso eu ouvi de colegas diplomatas enquanto eu tava no posto... pessoas jovens de 30/35 anos. Pessoas jovens que me falaram claramente que não entendem a razão de existir adidância agrícola em determinados postos porque, afinal de contas, a adidância agrícola deve se limitar às questões sanitárias e fitossanitárias (Entrevista Andrea Bertolini, ex-adida agrícola em Pequim).

Esse escopo de atuação limitado parece ter assentado as bases para o que alguns entrevistados chamaram de convergência/acomodação, isto é, um amálgama de interesses entre setores do MAPA e do Itamaraty que de alguma maneira se viam contemplados pela mudança. Tal acomodação refletiria a alocação de competências historicamente adotada pelas duas pastas no que tange às negociações agrícolas internacionais, onde o MAPA se incumbia dos detalhes técnicos (leia-se sanidade animal e vegetal) e o Itamaraty se encarregava de todo o resto.

Eu tendo a achar que, politicamente, essa questão do adido agrícola focar mais em SPS²⁴¹ foi uma acomodação mesmo. Os caras do MRE devem falar: “que negócio chato! Não vou me aprofundar nisso aí”. E é bom você ter alguém com esse conhecimento técnico e que, no resto, não se envolva tanto. Em Genebra eu vi que havia tacitamente essa divisão de tarefas onde o adido ficava mais com as questões SPS e o diplomata ficava à frente dos demais temas: rodadas de liberalização, política agrícola, etc. (Entrevista Frederico Moesch, EPPGG).

E, de fato, essa mudança foi saudada não apenas pelos diplomatas jovens citados acima, mas também por embaixadores:

²⁴¹ Sigla em inglês para a expressão *sanitary and phytosanitary measures*.

Eu escutei isso numa reunião que nós tivemos com o segundo embaixador da época em que eu estava no posto, o embaixador Jaguaribe. Toda segunda feira ele fazia uma reunião com a embaixada toda e um dia ele falou que a mudança de decreto que a ministra Kátia Abreu tinha assinado era uma mudança que – falou com essas palavras – colocava a adidânciaria no lugar dela. Que a adidânciaria agrícola deveria se limitar às questões sanitárias e fitossanitárias (Entrevista Andrea Bertolini, ex-adida agrícola em Pequim).

Para alguns diplomatas, esses critérios de elegibilidade são um assunto da alcada do MAPA, e que “o importante é que o processo seletivo consiga recrutar os profissionais mais bem preparados para o posto de adido agrícola²⁴²”. Todavia, há aqueles que, mesmo reconhecendo que o Itamaraty não deve interferir na forma como o MAPA determina essa questão, enxergam a mudança como um revés à luz de sua própria experiência:

Eu tenho algumas reservas sobre essa nova regra de contratação dos adidos e que os próximos adidos terão que ser necessariamente do MAPA, excluindo o pessoal da Embrapa e da CONAB. Eu acho isso um grande erro. Isso aí foi provavelmente alguma coisa de *esprit de corps* que fizeram. Por exemplo: uma das adidas mais excepcionais que eu conheço é a Valéria Covolan que está lá em Buenos Aires. Ela é Embrapa originalmente e é fenomenal. Eu não consigo imaginar alguém que pudesse fazer o trabalho melhor que ela nesse momento. Outro é o Juliano que tá agora lá em Pretória e vem fazendo um trabalho primoroso como fez o antecessor dele, o Gilmar. E ambos são da Embrapa (Entrevista Orlando Leite Ribeiro, ministro da carreira de diplomata).

Contudo há um aspecto do Decreto nº 8.749, de 9 de maio de 2016 (Anexo VII), que é objeto de maior convergência não somente entre os diplomatas mas também entre alguns servidores do MAPA: a forma açodada com que as negociações foram conduzidas pela ministra Kátia Abreu. Entre os primeiros há quem diga que “foi um decreto feito no apagar das luzes e sem diálogo” o que, de fato, é reconhecido na fala de um entrevistado do MAPA: “a ministra Kátia Abreu meio que impôs algumas coisas e o Itamaraty não gostou”. Seguindo uma estratégia diferente daquela adotada nas negociações sobre o tema dez anos antes, a cúpula do MAPA recorreu diretamente à Presidência da República para dar seguimento aos ajustes propostos.

Na visão de alguns entrevistados no MAPA essa opção foi alentada pelo vínculo pessoal que unia a então ministra e a presidente da República. Ainda assim, há menções à “personalidade muito forte” da ministra que, às vezes, redundava em ações revestidas de certa dose de truculência que “incomodam outros ministérios e até funcionários daqui”. O fato de que o decreto em apreço foi publicado sem a assinatura

²⁴² Entrevista Paula Aguiar Barboza, conselheira da carreira de diplomata.

do ministro das Relações Exteriores ou do secretário-geral da pasta (contando apenas com as assinaturas de Kátia Abreu e Dilma Rousseff) é um forte indicativo desse estado de coisas. Em sua fala, um dos servidores da Agricultura expõe o ponto nevrágico da contenda: “como é que você vai na festa na minha casa se eu não te convidei? Ela chegou e falou: “vai ser esse, esse e esse”! Sem saber se tinha como mandar uma pessoa pra lá, se tinha espaço, se o Itamaraty concordava”.

Para além da ampliação *per se*, o cerne do problema era a escolha unilateral sobre o número de novos postos a serem criados e a sua distribuição geográfica. De fato, uma parte dessas adidâncias é endereçada a embaixadas de médio e pequeno porte e, por isso, questões de logística e de acomodação desses prepostos eram particularmente candentes. Em todo caso, o açodamento do processo não impediu o seu avanço e os mandatários que assumiram os ministérios após a transição de governo – qualificada como “não ortodoxa” por um entrevistado – retomaram as tratativas em torno da implementação das mudanças. Ao mesmo tempo em que os novos postos ainda geravam polêmica, outros dispositivos propostos alcançaram boa aceitação entre a maioria dos atores envolvidos.

3.6 Novo processo seletivo sob a égide de contestação

Uma inovação tida como bastante alvissareira é a instituição do chamado Quadro de Acesso, uma espécie de banco de profissionais que congrega os candidatos aptos para a adidância agrícola e que já passaram pelo processo de seleção. Uma vez integrante desse Quadro, o candidato se submete a cursos de qualificação sucessivos a fim de se gabaritar para as novas vagas que surgirem no exterior. “Com isso, a gente terá condições de manter um processo de aprendizado e de capacitação contínua dessas pessoas que estão no Quadro de Acesso, independentemente de ter vaga ou não. Seria como uma escola para ser adido agrícola²⁴³”. Tal mecanismo viabiliza eventuais substituições de forma mais ágil e é apontado como crucial para o preenchimento dos novos postos que serão abertos de forma gradativa até 2020²⁴⁴.

Mas, dentre as normas editadas para regulamentar essa nova fase, um item suscita vários questionamentos em torno de um suposto favorecimento aos ex-adidos

²⁴³ Entrevista Rinaldo Junqueira de Barros, ex-adido agrícola em Moscou.

²⁴⁴ As novas regras e o modo de funcionamento do Quadro de Acesso constam na Portaria MAPA nº 147, de 5 de agosto de 2016 (ANEXO XIII)

que concorrem ao posto novamente. Nos termos da portaria nº 148, de 8 de agosto de 2016, a experiência como adido agrícola seria pontuada 2,0 pontos por ano de exercício. Além disso, chama atenção a pontuação concedida aos candidatos da carreira de fiscal federal agropecuário (2,0 pontos) já que, na comparação com os demais parâmetros de pontuação, esses dois são os que atribuem maior valor individualmente. Talvez como uma forma de atenuar tal viés, essa portaria acabou sendo revogada e dando lugar a uma outra de conteúdo quase idêntico (portaria nº 201, de 4 de outubro de 2016) que, basicamente, se limitou a fixar o teto de dez anos a serem contabilizados na avaliação daqueles que já exerceram a função de adido agrícola²⁴⁵.

A visão de que se está incorrendo numa manobra corporativista é praticamente unânime dentre todos os entrevistados não pertencentes à carreira de fiscal agropecuário, o que inclui funcionários de outras carreiras do MAPA, ex-ministros e diplomatas. Para alguns, esses encaminhamentos tendem a criar um problema para a própria SRI: “depois a secretaria vai ter que ficar respondendo processos de sindicatos e não tem necessidade disso. Abre pra todo mundo e você tem um banco de talentos muito maior no Quadro de Acesso. Tendo funcionários de tudo quanto é jeito, daí você vai lá e escolhe”. E, de fato, já existem processos sobre esse mérito tramitando na Justiça por iniciativa conjunta da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) e da Associação dos Analistas de Comércio Exterior (AACE).²⁴⁶

Eventualmente essas ações contestatórias podem ser acrescidas por funcionários da Embrapa ou mesmo da CONAB, sendo que um dos entrevistados vinculado à primeira menciona que chegou a estabelecer contatos com parlamentares ligados à Frente Ampla da Agropecuária para tratar do assunto. Outrossim, podem surgir iniciativas por parte dos três ex-adidos oriundos da Embrapa componentes da segunda turma nomeada em 2015 e que, por força das mudanças nas regras, perderam o direito à recondução para mais dois anos de missão e foram chamados de volta à Brasília no fim de 2017. Em vista disso, um entrevistado do Itamaraty assinala que “o que se está

²⁴⁵ A portaria nº 148, de 8 de agosto de 2016, consta no Anexo IX; e a portaria nº 201, de 4 de outubro de 2016, compõe a Anexo X.

²⁴⁶ Os dois sindicatos se reuniram com representantes do MAPA em março de 2017 logo após protocolarem a ação judicial contestando esse regramento. Uma reportagem publicada no site da ANESP dá conta de que o secretário-executivo adjunto do MAPA, Francisco de Assis Silva Lopes, reagiu de maneira recalcitrante à demanda: “Enquanto não chegar algo ao Ministro para dizer que esse processo poderá causar algum prejuízo ao Ministério, ele não vai se debruçar sobre isso. Não vemos essa possibilidade de revisão no momento, exceto se vier uma determinação judicial. Para saber se será necessário mexer no Decreto, ou não, será preciso também aguardar o resultado do processo judicial” (ANESP, 2017).

tentando fazer é criar uma casta de adidos agrícolas” e que “há uma grande possibilidade de desfecho judicial para toda essa questão”.

A despeito disso, as negociações entre MAPA e Itamaraty para implantar os novos postos seguiram seu curso até a publicação da portaria nº 33, de janeiro de 2017 (Anexo VIII), que contém a distribuição geográfica das adidâncias. O texto abrange não somente os novos países que receberão os prepostos, mas também detalha a cumulatividade que será exercida junto a terceiros países e blocos econômicos. Outra novidade é a designação de uma equipe composta por mais de um adido em três postos-chave: China (três adidos); União Europeia (dois adidos); e Rússia/União Econômica Euroasiática (dois adidos). Mas o prognóstico de alguns entrevistados do próprio Ministério sobre essa questão é pouco otimista, tido como um “expediente exótico”.

“Esse arranjo vai acabar gerando uma demanda dupla pro adido. E se ele acumular quatro países, ele vai ter quatro chefes no exterior”. Além da sobrecarga de trabalho, essa novidade é considerada temerária porque o adido teria que atuar de maneira articulada com cada uma dessas embaixadas e suas equipes. No Itamaraty a cumulatividade é uma prerrogativa do embaixador que, além de representar o Brasil no país onde fica a legação diplomática, também exerce essa função junto a outro país em que o governo brasileiro não dispõe de estrutura equivalente. A embaixada brasileira em Pequim, por exemplo, é cumulativamente responsável por representar o país junto à Mongólia. Nessa linha, nosso interlocutor conclui: “a cumulatividade é uma coisa que existe quando há a ausência de alguém, né?! Óbvio que há a ausência do adido agrícola, mas não do embaixador e da área econômica. Isso pode dar muito trabalho pra nós”.

E assim como a implantação nos novos postos segue um cronograma gradativo até 2020, a atuação cumulativa também será posta em funcionamento por etapas. Esse calendário veio a público num comunicado interno do MAPA (Anexo IX) em junho de 2017, ano para o qual foram estipuladas i) a abertura de 8 novos postos e ii) a implantação de duas cumulatividades em postos já estabelecidos: Buenos Aires (cobrindo Paraguai e Uruguai) e Rússia (cobrindo Cazaquistão e Belarus). Ao final desse processo, a rede de adidos poderá efetivamente operar com capilaridade junto à quase totalidade dos países que mantém corrente de comércio agrícola significativa com o Brasil, com destaque para os grandes importadores da Ásia Central, do Golfo Pérsico e do Sul e Sudeste Asiático.

As Américas também terão vários desses adidos cobrindo os mercados do Cone Sul, dos Países Andinos e toda a porção norte do continente (Canadá, Estados Unidos e

México). A Europa, além do reforço em Bruxelas, terá um novo posto (junto à FAO) que, à semelhança de Genebra, terá atribuições voltadas à regulação em âmbito multilateral. A África passará a contar com dois novos postos na sua porção norte (Egito e Marrocos) e o adido sediado em Pretória também responderá por Angola e Nigéria. Possivelmente esse posto, juntamente com Moscou e Riade, apresentarão os maiores desafios em termos da cobertura geográfica pretendida e do número de países concernidos.

Porém muito antes da definição desses quesitos, o MAPA já vinha se empenhando no primeiro processo seletivo para o Quadro de Acesso. Além de detalhar etapas e testes que seriam aplicados, o texto (Portaria nº 147, de 5 de agosto de 2016) trouxe uma seção intitulada “do funcionamento do Quadro de Acesso”, onde ficaram regulamentadas tanto a participação e o aproveitamento nos treinamentos, quanto as diversas possibilidades de exclusão de um integrante. Entre os motivos para desligamento estão a permanência no Quadro por 6 anos sem lograr nenhuma inclusão em lista tríplice e/ou a não seleção para nenhum posto ao longo de 8 anos, independentemente da quantidade de listas tríplices a que o candidato for indicado. Também resulta em exclusão “desistir ou não aceitar até três indicações para exercer missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas [...]”.

Após sucessivas fases de avaliação e treinamento²⁴⁷, a SRI deu início ao processo de composição de dez listas tríplices em junho de 2017 destinadas ao preenchimento de sete novos postos e mais os três onde haveriam substituições com a volta dos adidos da Embrapa. No bojo desse certame, algumas das críticas endereçadas ao processo adquirem bastante consistência, principalmente no que tange à formação da “casta de adidos” e a consolidação da engrenagem que favorece o predomínio dos ex-adidos no topo das listas tríplices. Antes de tudo, um aspecto não mencionado por nenhum entrevistado durante a pesquisa de campo mas que desempenha papel-chave nessa senda é a revogação do inciso 3º do Artigo 5º do Decreto 6.464/2008:

“O servidor ou empregado público, que tenha exercido a missão de que trata este Decreto, não poderá ser novamente designado para ocupá-la antes de decorridos quatro anos do término da missão anterior”. Com a abolição desse interstício durante a reforma na gestão Kátia Abreu pavimentou-se o caminho para parcas possibilidades de

²⁴⁷ Os detalhes de cada etapa, incluindo portarias, editais, comunicados internos, boletins de pessoal e até algumas das provas aplicadas aos candidatos e seus respectivos gabaritos encontram-se disponíveis em: <<http://enagro.agricultura.gov.br/selecao/processo-seletivo-adido-agricola>>

renovação dentro de um universo de profissionais já bastante restrito. Além de não haver mais tempo mínimo entre uma missão no exterior e outra, nenhuma regra foi pensada no sentido de restringir o máximo de missões que um adido agrícola pode acumular. Com isso, alguns dos ex-adidos da carreira de fiscal federal agropecuário que encerraram suas missões em 2014 não só passaram a integrar automaticamente o Quadro de Acesso (conforme a regra que passou a vigorar)²⁴⁸, como também se tornaram aptos a integrar as listas tríplices já em 2017.

O edital SRI nº 5, de 21 de junho de 2017 (Anexo X), traz o resultado final das avaliações que serviram de base para a elaboração das listas tríplices. Não por acaso, os mais bem colocados na pontuação geral são exatamente os três ex-adidos que postulam uma nova indicação. Esse resultado se deve sobretudo à avaliação curricular, pois é nesse quesito que a experiência prévia como adido agrícola é levada em consideração. Como se vê na tabela anexa ao edital, o desempenho dos ex-adidos nas outras avaliações não os diferencia muito dos demais postulantes. As experiências prévias são a chave para alçá-los às primeiras posições. O primeiro colocado representa um caso emblemático disso já que, mesmo prescindindo das etapas anteriores, pôde sustentar seu resultado apenas com a avaliação curricular.

Ao que tudo indica, o primeiro colocado (ex-adido em Washington e atualmente funcionário do IICA na mesma cidade) não se submeteu à etapa seguinte de formação das listas tríplices, ao contrário de seus ex-colegas de adidância que, não só se apresentaram como acabaram sendo escolhidos pelo ministro da Agricultura para novas missões junto com oito colegas neófitos na função. A designação do grupo foi realizada por meio de decretos da Presidência da República em novembro de 2017 (Anexo XI) e, se o calendário for implementado a contento, em 2018 serão mais 9 vagas abertas com os novos postos e 4 vagas provenientes de substituições em 2019. Até lá, muitas questões deverão vir à tona e, certamente, ecoarão os interesses, arranjos e negociações políticas aqui analisados.

²⁴⁸ A tabela constante do Anexo X mostra que os ex-adidos da carreira de fiscal federal agropecuário que atualmente ocupam outros postos de comando estão listados no Quadro de Acesso e podem apresentar suas candidaturas em outros ciclos. É o caso do atual secretário da SRI, Odilson Luiz Ribeiro e Silva e do recém-eleito presidente da Comissão do CODEX Alimentarius (ligada à FAO e à Organização Mundial da Saúde), Guilherme Antônio da Costa Júnior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na esteira de uma abordagem problematizadora do Estado e dos atores em sua órbita foi possível lançar luz sobre a complexidade dos interesses, estratégias e oposições que atribuem sentido à máxima (repetidamente ouvida durante nossa pesquisa de campo) de que “são as pessoas que fazem a política”. Tal leitura parece particularmente afeita às políticas públicas de tipo institucional (LOWI, 1974), dedicadas ao ordenamento de funções e a alocação de competências entre agências governamentais e que, portanto, incidem diretamente sobre as burocracias e as entidades corporativas. O “humanograma” (um neologismo empregado por um ex-ministro da Agricultura para descrever o *modus operandi* da pasta e de sua burocracia) aparece então como uma ideia-síntese que aponta para esse componente humano que dá vida a um organograma e vai muito além dele.

A política de adidos agrícolas tem uma longa trajetória que perpassa diferentes regimes políticos e encerra um aspecto aparentemente paradoxal: de um lado, constata-se a persistência dessa agenda propugnada por um heterogêneo espectro de atores políticos nas mais diversas arenas de decisão; por outro lado, tem-se o igualmente duradouro malogro dessas iniciativas em face de obstáculos e pontos de veto que foram capazes de suplantar a mobilização política dos setores ligados à agricultura. Nesse ínterim, um dos principais entraves para o prosseguimento desse pleito era a incapacidade do Ministério da Agricultura em implementá-lo sozinho, uma vez que sempre dependeu de negociações com outras instâncias e agências do Executivo, sobretudo o Itamaraty.

Esse caráter interministerial e interburocrático responde por uma boa parte dos encaminhamentos dessa política pública e, por conseguinte, do rastreamento de processos e das análises envidados neste trabalho. A progressiva participação do MAPA e de suas *constituencies* nas discussões sobre política comercial externa em geral e nas negociações agrícolas internacionais em particular se viabilizou através de um movimento diacrônico de ascensão desse setor no âmbito da economia política brasileira e suas interconexões internacionais e também de uma crescente abertura do Itamaraty e maior porosidade nas arenas de formulação da política externa tanto no eixo horizontal (em relação aos demais ministérios e agências) quanto no eixo vertical (em direção à sociedade e suas entidades representativas).

Nesse sentido, o mapeamento do processo de criação e institucionalização das diferentes adidâncias diplomáticas que compõem o serviço exterior brasileiro representa um ponto de partida fundamental. Em linha com os argumentos de Bertrand Badie (2009), primeiramente os diplomatas tiveram que dividir espaço com os soldados, personificados aqui pelos adidos militares que passaram a integrar representações brasileiras no exterior há mais de um século. Mas é com a chegada daqueles que poderiam ser percebidos como “intrusos” que a questão assume contornos mais complexos e conflitivos. As experiências deletérias do Itamaraty com os adidos culturais reforçaram a inclinação corporativa dos membros da diplomacia em rechaçar esses prepostos vindos de outras áreas do governo.

Essa dimensão do aprendizado político ajuda a compreender não só as origens dessa “memória negativa” do Itamaraty, como também permite indicar aspectos centrais sobre a emergência e evolução do projeto adido agrícola. Conforme destacamos, o contato do setor agropecuário com os adidos agrícolas estrangeiros em missão no Brasil remonta ao início do século passado e tem como exemplo paradigmático a atuação de profissionais oriundos dos países europeus e dos Estados Unidos. Daí resulta uma percepção de que o Brasil é retardatário no processo de estabelecimento de seus adidos agrícolas no exterior e que, mesmo com a implementação dos postos previstos no Decreto 6.464/2008, o país permanece flagrantemente aquém dos principais exportadores agrícolas mundiais com os quais compete.

Contudo, a entrada definitiva desse tema na agenda política se dá a partir de um outro aprendizado também de origem externa: as sucessivas conferências interamericanas de agricultura. A recomendação para o destacamento de adidos agrícolas saída da cúpula de 1942 (Resolução nº 19) está na origem tanto das breves experiências de adidâncias em Washington e Londres, bem como serviu de base para os projetos de lei que objetivavam institucionalizar esse expediente. Os fracassos em série dessas proposições no âmbito do Legislativo desempenham um papel pedagógico importante não apenas para os atores envolvidos, mas também para o pesquisador que deve se atentar não somente para o que “deu certo” e “prosperou”, mas também para o que “deu errado”. Entende-se com isso que o projeto agrícola passou por um longo amadurecimento à medida em que o debate se estendeu por várias décadas e terminou encontrando terreno fértil durante os anos 1990 à guisa do processo de liberalização política e abertura econômica do país e o crescente peso da agroexportação nesse novo contexto.

Essa transição abre caminho para uma etapa de contornos mais pluralistas em que surge o Fórum Nacional da Agricultura (FNA) como espaço de articulação público-privada para discussão e formulação de propostas de políticas públicas para a agricultura. Entre as reivindicações ligadas ao front externo estava a premência de maior participação nas negociações agrícolas internacionais e, dentre as principais propostas subjacentes, a implantação das adidâncias agrícolas. A partir disso, o MAPA – que já vinha se engajando de maneira pontual nesse domínio – passa a ser cobrado por uma atuação mais densa e articulada, o que acabou se convertendo num dos pilares de sucessivas gestões da pasta e que redundou numa institucionalidade cada vez mais dotada de interface internacional.

Um dos principais desdobramentos desse processo foi a criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI) durante a gestão de Roberto Rodrigues (2003-2006), período que também coincide com o destravamento das negociações entre MAPA e MRE a respeito das adidâncias agrícolas graças ao canal de interlocução aberto pelo então secretário executivo e futuro ministro da Agricultura, Luis Carlos Guedes Pinto. Daí se iniciam as tratativas em torno do *policy design* e a seleção de alternativas e entram em cena outros pontos de voto, particularmente o ministério do Planejamento. Com efeito, o jogo interburocrático assume maior centralidade e poder explicativo durante a formulação do Decreto 6.464/2008 e nos encaminhamentos que se seguem, deixando à mostra o nível de conflito envolvido em decisões políticas que (re) alocam competências e ensejam uma coabitação entre burocracias distintas.

O tipo de institucionalidade negociada entre os ministérios teve como um de seus pressupostos a blindagem contra indicações políticas por intermédio de um recrutamento restrito a servidores públicos concursados do MAPA e empresas coligadas, realizado por banca independente e por representantes de ambas as pastas que encabeçavam as últimas etapas do certame dedicadas à formação de listas tríplices para cada um dos oito postos. Com algumas variações desde sua primeira edição em 2009-2010, esse processo seletivo tem mantido esse viés meritocrático o que, no entanto, não nos autoriza a tomá-lo por seu valor de face. Não se pode deixar de considerar que o componente político se faz presente a despeito de toda a narrativa em torno da tecnicidade e da meritocracia. Muito se discute sobre os atributos técnicos e as qualificações necessárias a um adido agrícola, mas pouco é dito sobre como a valorização de determinada expertise em detrimento de outras encerra clivagens

informadas pela atuação política de grupos interessados em manter/expandir a sua posição relativa dentro das estruturas de poder.

O início das atividades dos adidos agrícolas no exterior, por exemplo, mostra a extensão na qual as aptidões técnicas podem não desempenhar papel relevante a depender do tipo de assimilação alcançado junto à equipe da missão ou embaixada. O formato de missão de assessoramento em assuntos agrícolas previsto na legislação pode representar tanto um marcador de hierarquia quanto um prelúdio das “questões de empatia” que se fazem sentir no relacionamento entre os prepostos da Agricultura e os diplomatas. Como discutimos no capítulo III, a assimilação institucional pode variar consideravelmente em razão da assimilação pessoal, o que se agrava perante a constatação de que, mesmo hoje, há tanto embaixadores e diplomatas graduados que veem com bons olhos a presença do adido agrícola, quanto aqueles que seguem refratários a essa medida (onde se incluem até jovens diplomatas recém-ingressos na carreira).

Nesse quadro, as recentes modificações que restringiram a elegibilidade ao posto de adido agrícola para os servidores efetivos do MAPA e concedem grande proeminência aos integrantes da carreira de fiscal agropecuário apontam para uma acomodação política que não se resume em si mesma. A afirmação de que os adidos agrícolas só devem lidar com assuntos sanitários e fitossanitários e que essa expertise recai apenas sobre um certo perfil de profissionais pode ser plausível e justificável, mas há um componente “não dito” que merece ser destacado. Para os diplomatas ciosos com uma eventual sobreposição de atribuições ou uma perda de espaço frente aos adidos agrícolas, a restrição apresenta-se como uma salvaguarda que delimita funções e põe cada um no seu lugar. Para os quadros do MAPA beneficiados com a medida, ela representa um tipo de reserva de um posto de elevado escalão (tanto na hierarquia quanto em termos remuneratórios e de prestígio) que eles entendem ser exclusivamente de sua alçada.

Esse último ponto remete às tentativas anteriores de delimitar os cargos de adido agrícola como um bastião destinado a determinada categoria socioprofissional. Como se viu a partir do exame dos diversos projetos legislativos sobre o assunto, uma motivação de primeira ordem era permitir o ingresso apenas de engenheiros agrônomos e médicos veterinários a esses postos que, àquela altura, nem sequer haviam sido criados. Ou seja, os desígnios corporativistas são tão ou mais antigos do que a própria reivindicação. Por certo, exigências em torno de determinado conhecimento técnico

estão na raiz do que se espera de uma adidância diplomática, porém, as escolhas que estabelecem quais são esses conhecimentos e, principalmente, quem são seus detentores, são escolhas políticas.

Desse modo, esta tese foi bem-sucedida em comprovar como esse componente político é parte indissociável de qualquer dimensão de uma política pública e que mesmo as políticas aparentemente “despolitizadas” obedecem a essa premissa. O mesmo ocorre com as burocracias que são peça fundamental nas mais diversas frentes do jogo político. Dito isto, sustenta-se que o esforço analítico aqui desenvolvido foi robusto o suficiente para recuperar em detalhes toda a trajetória da política de adidos agrícolas e seus diversos matizes e dimensões conforme proposto nos questionamentos e objetivos que orientaram a pesquisa. No entanto, muitas lacunas e eixos de investigação em torno desse problema permanecem em aberto, ensejando múltiplas agendas de pesquisa que emergem a partir da conclusão desta.

Em primeiro lugar, cabe explorar o tema com a utilização de outros enfoques e perspectivas teóricas e metodológicas que se dediquem à compreensão do *policy-making*, seus atores e instituições. Vislumbra-se como particularmente pertinentes futuros estudos que se utilizem das abordagens cognitivas e institucionalistas sobre políticas públicas, e também leituras calcadas em redes, facções e coalizões de atores na órbita das políticas. Além disso, importantes desdobramentos temáticos podem ser listados. As adidâncias diplomáticas, por exemplo, permanecem flagrantemente inexploradas e pouco se sabe a respeito da institucionalização de cada uma delas; tanto em relação às mais antigas (como da área militares) como as mais recentes (como da área fazendária ou de inteligência). É preciso recuperar o processo de evolução dessas políticas e as negociações específicas e o *policy-making* atinente a cada uma.

A participação do MAPA nas negociações comerciais agrícolas internacionais também merece ser revisitada e analisada. A presente pesquisa não contemplou um olhar sobre os posicionamentos do Ministério manifestados por seus representantes em cúpulas e reuniões multilaterais, tampouco vimos em que medida eles se refletiram nas posições adotadas pelo país. Em todo caso, a maioria dessas ocasiões está documentada de forma breve neste trabalho e podem ser aproveitadas para esse fim. Outro tema que precisa ser objeto de análise é o Fórum Nacional da Agricultura. Constatou-se que há uma grande escassez de estudos sobre esse evento o que, em certa medida, coaduna com nossa posição de que ele foi negligenciado ou subestimado pelos analistas. Nos debates e proposições do Fórum encontra-se delineado um verdadeiro projeto político para o

país elaborado a partir das visões e preferências dos atores do agronegócio e que vem sendo implementado na forma de políticas públicas desde o final dos anos 1990.

Por último, convém ressaltar a necessidade de pesquisas futuras a respeito das adidâncias agrícolas. O curto intervalo que separa a publicação do Decreto 6.464/2008 e a presente pesquisa (10 anos) contém uma multiplicidade de condicionantes e efeitos que precisam ser analisados com o auxílio de novas ênfases e perspectivas. Como a política de adidos agrícola segue se transformando e vários de seus dispositivos, especialmente a expansão do número de postos, serão postos em marcha progressivamente nos próximos anos, há muito trabalho a ser feito nessa seara. Cumpre se atentar às possíveis reações em face das recentes mudanças e no modo como MAPA e Itamaraty lidarão com elas e darão prosseguimento a esse expediente levando em conta os aprendizados e condicionantes ora conhecidos e também aqueles que, por um motivo ou outro, escapam a essa análise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIN. Agência Brasileira de Inteligência. *ABIN instala quatro novas adidâncias*. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/abin-instala-quatro-novas-adidancias/>>. Acesso em 30 de nov. 2017 (a).
- ABIN. Agência Brasileira de Inteligência. *ABIN terá mais seis novas adidâncias*. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/agencia-tera-mais-seis-novas-adidancias/>>. Acesso em 30 de nov. 2017 (b).
- ACSELRAD, Vitor. *A Economia Política do Agronegócio no Brasil: o legado desenvolvimentista no contexto da democratização com liberalização*. Tese (Doutorado). IESP/UERJ, 2012.
- AGENTES commerciaes. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 de jun. 1931, p.5.
- ALMEIDA, Francisco Moisés S. C. *Adidos de defesa: componentes da acção político-estratégica e da acção militar*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2010.
- ANESP. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Seleção para Adidos Agrícolas*: Presidente da ANESP contrapõe argumentos do MAPA. Disponível em: <<http://www.anesp.org.br/todas-as-noticias/2017/3/17/selecao-para-adidos-agricolas-presidente-da-anesp-contrapõe-argumentos-do-mapa>>. Acesso em 30 de nov. 2017.
- AZEVÊDO, Maria Nazareth Farani. *A OMC e a reforma agrícola*. Brasília: FUNAG, 2007.
- BADIE, Bertrand. *O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador, EDUFBA, 2009.
- BRAGA, Sérgio Soares. *Reinhold Stephanes*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (Verbete biográfico). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/stephanes-reinhold>>. Acesso em 08 de ago. 2017.
- BRASIL. Mensagem ° 337, de 2 de dez. 2002. Submete à apreciação do Senado Federal a escolha do Senhor Pedro Paulo Pinto Assumpção, Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata do Quadro Permanente do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil Junto à República da Coréia. *Diário do Senado Federal*, Poder Legislativo, 5 dez. de 2002.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 1.145, de 6 de jan. 1948. Autoriza o Governo a designar adidos agrícolas junto às Embaixadas do Brasil no exterior. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo. Brasília, 7 jan. 1948, p. 210.
- _____. Projeto de Lei da Câmara nº 3.231, de 11 de jun. 1953. Dispõe sobre a designação de Adido Agrícola para servir junto a Missões Diplomáticas ou de representante permanente ou não junto às Organizações Agrícolas Internacionais. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo. Brasília, 11 jun. 1953.

_____. Parecer nº 1.002, de 26 de ago. 1955. Da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 84/55, que dispõe sobre a designação do adido agrícola e de representantes permanente ou não para servir junto às Missões Diplomáticas e Organizações Agrícolas Internacionais, e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo. Brasília, 26 ago. 1955.

_____. Parecer nº 362, de 23 de jun. 1977. Da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Lei do Senado nº 89, de 1977, que dispõe sobre a inclusão de Adido Agrícola em representações diplomáticas do País. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo. Brasília, 24 jun. 1977.

BRASIL. Decretos Presidenciais de 26 de março de 1986. Designar delegação para representar o Brasil na II Consulta Ministerial sobre Estratégias e Políticas Alimentares na América Latina e no Caribe, que se realizará em Buenos Aires, de 29 de março a 3 de abril de 1986. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, 26 mar. 1986.

BRASIL. Atos do Tribunal de Contas da União (Seção I). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo. Brasília, 30 set. 1992.

BRASIL. Portaria nº 535, de 5 de setembro de 1996. Dispõe sobre a criação, no âmbito do Ministério da Agricultura e Abastecimento de um Fórum Nacional de Agricultura (FNA), com a finalidade de discutir e aprovar as políticas públicas para a agricultura nacional, consubstanciando compromissos a serem assumidos, tanto pelo setor privado quanto pelo setor público, que se constituirão em marcos e delineamentos fundamentais para a elaboração da política agrícola brasileira e a reorientação institucional do Ministério. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, 9 mar. 1996.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 6.464, de 27 de maio de 2008. Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, 28 mai. 2008.

BRASIL, Edital MAPA nº 1, de 17 de setembro de 2009. Seleção de candidatos a postos de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, 18 set. 2009.

BRASIL. Relatório do deputado Roberto de Lucena contrário ao Projeto de Lei nº 2.041 de 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=515890>>. Acesso em 24 set. 2017.

BOURRIER, Any. Jornalista se defende com ataque ao TCU. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, nº 172, set. 1992.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. Estruturas Domésticas e grupos de interesse: formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, v. 25, n. 2, 2003.

_____. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, v. 53, n. 2, 2010.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Thimothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, 2009.

CASTRO, Flávio Mendes de O. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty*. Vol. I. Brasília: FUNAG, 2009.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002.

CHEIBUB, Zairo B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v.28, n. 1, 1985.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA. *Posicionamentos da CEB sobre as estratégias brasileira nas negociações comerciais*. 2005. Disponível em <http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/negocia/fp-negi.htm?URL=negocia.nsf/web_negocia_html?openform>. Acesso em 14 mai. 2014.

COLSERA, Lino L; HENZ, Renato A. *GATT/Rodada Uruguai*: acordo agrícola. Brasília: CONAB, 1997.

_____. A retomada das negociações agrícolas na OMC. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 7, n. 3, 1998.

CONTI, Mario S. Notícias do Planalto: a imprensa e o poder nos anos Collor. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

COURI, Norma. Últimos dias de Mercedes. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, nº 174, set. 1992. p. 11.

COUTINHO, Amélia. *Barbosa Carneiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (Verbete biográfico). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/julio-augusto-barbosa-carneiro>. Acesso em 06 de jun. 2017.

DANTAS, Iuri. Abin cria postos na Colômbia, na Venezuela e na Argentina. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 jun. 2007.

DE HAEN, Hartwig *et al.* (Eds.). *Agriculture and international relations* : analysis and policy. Londres : Macmillian/Nova York : St. Martin's Press, 1985.

DELGADO, N. G. Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no primeiro governo Lula: avanços e impasses. In: LIMA, E. N.; DELGADO, N. G.; MOREIRA, J. R. (Orgs.). *Mundo rural IV*: configurações rural-urbanas – poderes e políticas, 2007.

EXPOSIÇÃO industrial do Brasil em Montevidéu. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 01 de mai. 1941, p.14.

FARIA, Carlos Aurélio P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma da produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, v. 2, 2008.

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento burocrático à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012.

FARIAS, Rogério de Souza. *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2007.

FERNANDES, Ailton Barcelos. O papel da Agência Brasileira de Desenvolvimento do Agronegócio. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 8, n. 2, 1999.

FILGUEIRAS, Sônia; LEAL, Luciana Nunes. Bancada ruralista critica critério de escolha de adidos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 jan. 2009.

FONTELLES é nomeado secretário interino de Produção e Agroenergia. *Agência Estado*, São Paulo, 13 ago. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2013/08/fontelles-e-nomeado-secretario-interino-de-producao-e-agroenergia.html>. Acesso em 13 ago. 2017.

FRANÇA, Tereza Cristina N. Domício da Gama: a diplomacia da altivez. In: PIMENTEL, José V. de Sá (Org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)*. Vol. II. Brasília: FUNAG, 2013.

GONÇALVES, José Botafogo. *José Botafogo Gonçalves (depoimento, 2008)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

HELFAND, Steven M. 'The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992'. *Latin American Research Review*, n. 34, v. 2, 1999.

HENZ, Renato A. Condicionantes externos à política agrícola. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, v. 16, n. 1, 1995.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Londres: Palgrave, 2003.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, 2007.

LACERDA, Elaine V. de. Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e a institucionalização dos interesses do empresariado rural no Brasil. *Ruris*, v. 5, n. 1, 2011.

LEAL, Luciana Nunes; FILGUEIRAS, Sônia. País terá 101 adidos no exterior, com salários de até R\$ 37,4 mil. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 jan. 2009.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas de internacionalização em face dos desafios do século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais brasileiras. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA, 2016.

LIMA, Maria Regina Soares. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.

LOWI, Theodor. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, n. 16, 1964.

_____. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, n. 32, 1972.

MACHADO, Ana Paula Cunha. *A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2009.

MAYER, Jorge Miguel; CORREIA, Maria Letícia. *Delfim Netto*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (Verbete biográfico). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-delfim-neto>. Acesso em 07 de jun. 2017.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 43, 1997.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, 2013.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Decretos de 7 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo. Brasília, 08 fev. 2006.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Almanak Laemmert: annuario administrativo, agrícola, profissional, mercantil e industrial da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, ano 66, 1900.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. PDTI/Plano Direto de Tecnologia da Informação: 2010 – 2014. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/downloads/PDTI_2010-2014.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2017.

_____. *Almanak Laemmert: annuario administrativo, agrícola, profissional, mercantil e industrial da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, v.1, ano 69, 1913.

_____. *Almanak Laemmert: annuario administrativo, agrícola, profissional, mercantil e industrial da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, ano 74, 1918.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Almanaque do pessoal para 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1955.

_____. *Anuário 1955*. Rio de Janeiro, 1955.

_____. *Anuário 1992*. Brasília, 1992.

MONTALVÃO, Sérgio. *José Guimarães*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (Verbete do Dicionário da Elite Política Republicana 1889-1930), 2013. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/GUIMAR%C3%83ES,%20Jos%C3%A9.pdf>. Acesso em 03 jan. 2017.

OLIVEIRA, Ivan Tiago M.; MILANI, Carlos R. S. Atores não estatais e *trade policy-making* no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados*, v. 55, n. 2, 2012.

O NINJA brasileiro do agronegócio. *Isto é Dinheiro*, São Paulo, 30 mai. 2011. Disponível em <<https://www.istoeedinheiro.com.br/noticias/economia/20110511/ninja-brasileiro-agronegocio/3313.shtml>>. Acesso em 06 jun. 2017.

PIERSON, Paul. When effect becomes cause: policy feedback and policy change. *World Politics*, n. 4, v. 45, 1993.

PIZZETA, Diego E. *A Coalizão Empresarial Brasileira nas negociações da Alca*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

PORTE NETO, Arlindo. A política agrícola e a globalização. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 5, n. 4, 1996.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, nº 42, 1988.

RAMALHO, Ana M. Divina Comédia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, nº 332, mar. 1992. p. 9.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *O Brasil e as negociações no sistema GATT/OMC: uma análise da Rodada Uruguai e da Rodada Doha*. Tese (Doutorado). USP, 2012.

RODRIGUES, Roberto. Adidos agrícolas, até que enfim! *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 mar. 2010.

ROMANO, Jorge O. *Política nas políticas*: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

SABATIER, Paul. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (Eds.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993.

SANCHEZ-BADIN, Michelle Ratton; FRANÇA, Cássio L. A inserção internacional do poder Executivo federal brasileiro. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010.

SANTOS, Fábio P (2011). *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado). EAESP/FGV.

SINDIFISCO. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Fazenda congela plano de expansão internacional da Receita Federal*, 2011. Disponível em:

<https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10782:Adidos&catid=45&Itemid=73>. Acesso em 12 de mar. 2017.

SOUZA, Luís O. *Pratini de Moraes*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (Verbete biográfico). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/morais-pratini-de>>. Acesso em 07 de jun. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, 2006.

SOUZA, André. Adidos da Polícia Federal e do Ministério da Agricultura ganham mais do que Dilma. *O Globo*, Rio de Janeiro, fev. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/adidos-da-policia-federal-do-ministerio-da-agricultura-ganham-mais-do-que-dilma-7663237#ixzz4NYeNQvP8>>. Acesso em 30 de out. 2017

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAVARES, Rita. Adidos têm mordomia até dezembro. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, nº 172, set. 1992. p. 9.

TIMOSSI, Adriano. Carne bovina I. *Revista Agroanalysis*, mar. 2008.

_____. Cargos de adido agrícola e a agenda internacional da agricultura brasileira. *Revista de Política Agrícola*, n. 3, 2009.

VALENTE. Giselle L. Sérgio Buarque de Holanda como adido cultural (1952-1954): intercâmbio cultural Brasil-Itália. In: XXV Simpósio Nacional de História, 2009, Fortaleza. *Anais... XXV Simpósio Nacional de História*, 2009.

VILLA, Marco A. *Collor Presidente*: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção. São Paulo, Record, 2016.

WEDEKIN, Ivan. *Ivan Wedekin (depoimento, 2012)*. Rio de Janeiro : CPDOC/FGV, 2012

ANEXO I:
Primeira Minuta do Decreto 6.464/2008

MINUTA

DECRETO N° DE ABRIL DE 2006

Dispõe sobre a atuação dos Adidos Agrícolas em Missões diplomáticas do Brasil no exterior.

O Presidente da República no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Os Adidos Agrícolas designados para exercerem função junto a Missão Diplomática no exterior serão subordinados ao respectivo Chefe da Missão, do qual receberão instruções para a sua atuação e ao qual deverão apresentar seus relatórios e prestar toda a assistência e colaboração.

Art. 2º A designação dos Adidos Agrícolas cabe ao Presidente da República e far-se-á por indicação conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Parágrafo Único. A designação condicionar-se-á, quando for necessário, à concessão do beneplácito do Governo do país estrangeiro, junto ao qual o Adido Agrícola desempenhará suas funções.

Art. 3º Somente poderão ser designados para exercer a função de Adido Agrícola os cidadãos brasileiros que preencherem os seguintes requisitos:

- I – ser brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos;
- II – ter curso superior completo reconhecido pelo Ministério da Educação;
- III - ter fluência em idioma estrangeiro atestada por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação; e
- IV – ter sido aprovado no curso de preparação para a função de Adido, organizado e ministrado pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores em estreita coordenação com o MAPA.

Art. 4º O tempo de serviço dos Adidos Agrícolas no exterior será de dois anos consecutivos, prorrogáveis por igual período, contados da data de sua apresentação à Missão Diplomática para a qual tiver sido designado.

Parágrafo Único. Não haverá remoção de Adidos Agrícolas entre Postos no exterior.

07/12/2018 18:02:00

Art. 5º Os Adidos Agrícolas serão considerados, no exercício de sua função, equivalentes aos Conselheiros da Carreira de Diplomata.

Art. 6º São deveres dos Adidos Agrícolas:

I – conhecer e observar as leis e as normas do Cerimonial do país para o qual for designado;

II – abster-se de qualquer manifestação pública, escrita ou oral, sobre assuntos relativos às políticas interna e externa brasileira, sem a prévia autorização do Chefe da Missão Diplomática para qual tiver sido designado;

III – assessorar em assuntos da esfera de competência do MAPA o Chefe da Missão Diplomática sempre que assim lhe for solicitado.

IV – informar o Chefe da Missão Diplomática sobre todos os assuntos que, no âmbito de suas atribuições, forem relevantes ao desempenho das atividades da Missão.

V – manter intercâmbio de informações com os órgãos relevantes do(s) país(es) onde estiver acreditado.

VI – promover estudos no país em que estiver acreditado, com vistas à avaliação dos fatores incidentes sobre a área de competência do MAPA

Art. 7º As funções dos Adidos Agrícolas serão consideradas missão permanente, sendo aplicáveis à sua retribuição as disposições da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973 e do Decreto nº 72.021, de 28 de março de 1973.

Art. 8º O Presidente da República definirá, mediante proposta do Ministro das Relações Exteriores, a lista contendo os Postos no exterior em que os Adidos Agrícolas poderão servir.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de abril de 2006, 185º da Independência e 118º da República

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Celso Luiz Nunes Amorim

Roberto Rodrigues

07/12/2018 18:02:00

ANEXO II

E.M. INTERMINISTERIAL Nº 00008 /2008/MAPA/MRE/MP

Brasília, 07 de fevereiro de 2008.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência a anexa minuta de Decreto que dispõe sobre a designação de servidores para exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior.

2. A presente proposta encontra amparo na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, especialmente - no que se refere ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, em seu art. 27, inciso I, e no art. 3º, da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, que dispõe sobre a retribuição e os direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior.

3. A proposição, se aprovada, constituirá providência de significativa importância para o estreitamento da cooperação internacional na área agrícola. A presença de representantes do MAPA em Missões Diplomáticas brasileiras no exterior, obviamente com o conhecimento e a concordância dos países anfitriões, representará salto qualitativo no sentido de uma ação governamental brasileira mais eficiente no exterior.

4. Cabe esclarecer que, de acordo com os objetivos de contenção de gastos, não estarão sendo criados novos cargos ou unidades administrativas no exterior. De modo assemelhado aos Adidos Militares e aos Adidos Policiais, os servidores designados para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto às Missões Diplomáticas brasileiras no exterior ocuparão escritório nas instalações da própria Missão. Executarão suas tarefas em consonância com o plano de trabalho da Missão Diplomática, estarão subordinados administrativamente às Chefias dessas Missões no exterior e, tecnicamente, subordinados à Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA.

5. Os servidores designados para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto às Missões Diplomáticas brasileiras no exterior poderão ser escolhidos dentre servidores públicos federais empossados no cargo há pelo menos quatro anos, desde que tenham curso superior completo, fluência em idioma estrangeiro e tenham concluído curso de preparação a ser organizado e ministrado pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, em coordenação com o MAPA. Incumbirá ao servidor designado para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto às Missões Diplomáticas

brasileiras no exterior, entre outros encargos que lhes forem cometidos, apresentar aos Chefes das Missões Diplomáticas relatórios pertinentes à sua área de atuação.

6. Caso esta iniciativa seja aprovada, a indicação de servidor para o exercício dessa missão permanente no exterior dependerá de designação por ato específico de Vossa Excelência. A proposta é de que a designação seja feita para um período de dois anos consecutivos, prorrogáveis por igual período, e o servidor designado não poderá ser removido entre Postos no exterior.

7. O Decreto ora proposto prevê também que cada servidor designado para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto às Missões Diplomáticas brasileiras no exterior poderá contar com o apoio de até dois auxiliares locais, contratados na forma como dispõe o Capítulo V da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006.

8. Estamos propondo a criação de missões permanentes de assessoramento em assuntos agrícolas junto às Missões Diplomáticas do Brasil em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington. Na Europa a missão de Bruxelas ficará encarregada dos interesses bilaterais com os 27 países-membros das Comunidades Européias, o principal mercado de destino das exportações do agronegócio. Em Genebra a ênfase será no trato de temas afetos à Organização Mundial do Comércio e outras organizações multilaterais ali sediadas. Quanto às demais capitais, referem-se a países de grande interesse comercial exportador do Brasil, exceto Buenos Aires, cuja escolha deveu-se ao fato da Argentina ser a principal origem dos produtos agrícolas importados pelo país.

9. Essas são as razões que nos levam a propor à consideração de Vossa Excelência a anexa minuta de Decreto, na certeza de que esta iniciativa representará um grande passo para o desenvolvimento das ações governamentais brasileiras no exterior.

Respeitosamente,

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:

Necessidade de designação de servidor para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior, com vistas ao estreitamento da cooperação internacional na área agrícola.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

Edição de Decreto que dispõe sobre a designação de servidores para exercício de Missão Permanente de Assessoramento em Assuntos Agrícolas junto a Missões Diplomáticas do Brasil no exterior.

3. Alternativas existentes às medidas propostas:

Não há.

4. Custos:

Os recursos para a missão serão providos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

O custo previsto para a implementação da medida proposta será de R\$ 1.290.000,00 (hum milhão, duzentos e noventa mil reais) ano, que será suportado à conta do Projeto Administração da Unidade - 2210120122075020000001 e do Projeto Missões Comerciais para o Agronegócio - 221012069114378530001.

5. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência):

Não se aplica.

6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo):

Não se aplica.

7. Alterações Propostas: (a ser preenchido somente no caso de alteração de Medidas Provisórias)

Texto Atual

Não se aplica.

Texto Proposto

Não se aplica.

8. Síntese do parecer do órgão jurídico:

Parecer jurídico é favorável à continuidade do ato proposto em face da inexistência de óbice legal ou jurídico.

DECRETO Nº

, DE

DE 2008

Dispõe sobre a designação de servidores para exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA

Art. 1º Este Decreto tem por finalidade estabelecer normas e diretrizes que objetivam orientar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) no trato de assuntos referentes à designação de servidores para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto às Missões Diplomáticas brasileiras no exterior.

Art. 2º A missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas será exercida junto às Missões Diplomáticas do Brasil em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington.

Art. 3º Cada missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas será exercida por somente um servidor designado na forma prevista neste Decreto.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto na Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, o servidor designado para desempenhar a missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas será considerado, no exercício de sua atividade, equivalente a Conselheiro da Carreira de Diplomata e figurará na Lista Diplomática como **Attaché for Agricultural Affairs** ou termo equivalente no idioma do país acreditante.

Art. 4º Cabe ao Presidente da República designar, por proposta conjunta do MAPA e do MRE, o servidor que desempenhará a missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas.

§ 1º A proposta de designação deverá ser apresentada com antecedência de oito meses, para permitir a realização de curso de preparação, período de trânsito e instalação do servidor designado na Missão Diplomática brasileira no exterior.

§ 2º A designação de servidor para desempenhar a missão de que trata este Decreto ficará condicionada à concessão de beneplácito do Governo do país de destino, quando for o caso, a ser obtido pelo Ministério das Relações Exteriores com antecedência necessária ao cumprimento do disposto no § 1º.

§ 3º O mesmo servidor poderá ser designado para exercer suas atividades junto a mais de uma Missão Diplomática, devendo o instrumento de designação indicar a missão-sede.

Art. 5º O servidor designado para desempenhar a missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas, no desempenho de suas atividades junto a Missões Diplomáticas brasileiras ficará, administrativamente, subordinado ao Chefe de sua missão-sede, do qual receberá instruções para a sua atuação e ao qual deverá apresentar seus relatórios e prestar assistência e colaboração, e, tecnicamente, subordinado à Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA.

§ 1º As instruções, orientações e diretrizes para o exercício da missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas respeitarão os trâmites administrativos do MAPA e do MRE.

§ 2º Não haverá remoção de servidor designado para desempenhar a missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas entre Postos no exterior.

Art. 6º Somente poderá ser designado para desempenhar a missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas o servidor que preencher os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - ser, há pelo menos quatro anos:

a) servidor público federal ocupante de cargo efetivo; ou

b) empregado do quadro efetivo de empresa pública ou de sociedade de economia mista federais;

III - ter curso superior completo reconhecido pelo Ministério da Educação, preferencialmente em áreas relacionadas ao agronegócio;

IV - atestar proficiência em idioma estrangeiro;

V - ter concluído curso de preparação para o exercício da missão de assessoramento em assuntos agrícolas, organizado e ministrado pelo Instituto Rio Branco, do MRE, em colaboração com o MAPA.

Parágrafo único. O MAPA e o MRE definirão, em ato conjunto, as formas de comprovação da proficiência em idioma estrangeiro prevista no inciso IV deste artigo.

Art. 7º Na forma como dispõe o Capítulo V da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, poderão ser contratados, para cada posto, até dois auxiliares locais para apoiar os trabalhos do servidor designado para desempenhar a missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas.

Parágrafo único. O MAPA e o MRE definirão em conjunto os critérios para recrutamento dos auxiliares locais previstos neste artigo.

Art. 8º Caberá ao MRE, em conjunto com o MAPA, definir o idioma estrangeiro exigido para os fins das designações de que tratam este Decreto, em razão do País onde os designados desempenharão suas missões.

Parágrafo único. Poderá ser exigido do servidor designado para desempenhar a missão de que trata este Decreto o conhecimento de mais de um idioma estrangeiro.

Art. 9º A duração da missão de assessoramento em assuntos agrícolas será de 2 (dois) anos consecutivos, prorrogáveis por igual período e uma única vez, contados da data de apresentação do servidor à Missão Diplomática para a qual tiver sido designado.

§ 1º A prorrogação prevista no **caput** deste artigo dependerá de avaliação e de justificativa da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA, em coordenação com o Chefe da Missão Diplomática.

§ 2º A qualquer tempo, por decisão conjunta do MAPA e do MRE, poderão ser interrompidos os períodos de tempo previstos neste artigo.

§ 3º O servidor que tenha exercido a missão de que trata este Decreto não poderá ser novamente designado para ocupá-la antes de decorridos quatro anos do término da missão anterior.

Art. 10. As atividades de assessoramento de que trata este Decreto compreendem:

I - buscar melhores condições de acesso de produtos do agronegócio brasileiro nos mercados local ou regional;

II - prospectar novas oportunidades para os produtos do agronegócio brasileiro;

III - coletar, analisar e disseminar informações sobre o mercado local e tendências de comércio;

IV - articular ações de apoio à promoção externa dos produtos do agronegócio brasileiro nos mercados local ou regional;

V - informar ao MAPA sobre problemas efetivos ou potenciais que afetem o comércio de produtos do agronegócio brasileiro;

VI - acompanhar, analisar e informar sobre as políticas agrícolas e legislações de interesse do agronegócio brasileiro;

VII - acompanhar, informar e antecipar possíveis modificações nas políticas sanitárias e fitossanitárias de outros países;

VIII - acompanhar e informar as tendências de consumo e de exigências de qualidade;

IX - acompanhar e informar notícias de interesse do agronegócio brasileiro veiculadas na mídia local;

X - organizar e participar de reuniões ou eventos sobre assuntos de interesse do agronegócio brasileiro;

XI - indicar e facilitar contatos com especialistas, importadores e autoridades locais; e

XII - elaborar relatórios periódicos a serem submetidos ao Chefe da Missão Diplomática, para conhecimento e subsequente encaminhamento ao MAPA.

Art. 11. O servidor designado para desempenhar a missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas e seus auxiliares locais ocuparão escritório nas instalações da Missão Diplomática brasileira no país para o qual tiverem sido designados.

§ 1º Na hipótese de o servidor de que trata o **caput** deste artigo ser designado para exercer suas atividades junto a mais de uma Missão Diplomática, seu escritório ficará instalado na missão-sede.

§ 2º As Missões Diplomáticas brasileiras no exterior disponibilizarão a infra-estrutura necessária ao bom desempenho das atividades do servidor designado para a missão de que trata este Decreto e de seus auxiliares locais, cabendo ao MAPA o repasse dos recursos necessários ao MRE para esse fim.

§ 3º As atividades do servidor designado para desempenhar a missão de que trata este Decreto e de seus auxiliares locais estarão sujeitas a inspeções ou avaliações programadas pelo MAPA, em articulação com o MRE.

Art.12. A retribuição e demais direitos do servidor designado para o exercício de missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas serão providos pelo MAPA, segundo as disposições da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972 e do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, que tratam da retribuição e dos direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, bem como as demais normas que regem a permanência de servidores públicos no exterior.

Parágrafo único. O MAPA proverá, na forma da legislação vigente, os recursos necessários ao pagamento de despesas administrativas e de salários e encargos decorrentes da contratação dos auxiliares locais previstos no art. 7º deste Decreto.

Art. 13. São deveres do servidor designado para desempenhar missão de assessoramento em assuntos agrícolas:

I - conhecer e observar as leis e normas do país para o qual for designado;

II - abster-se de quaisquer manifestações públicas, escritas ou orais, sobre assuntos relativos às políticas interna e externa brasileira, sem a prévia autorização do Chefe da Missão Diplomática;

III - assessorar, em assuntos da esfera de competência do MAPA, o

Chefe da Missão Diplomática, sempre que assim lhe for solicitado;

IV - informar o chefe da Missão Diplomática sobre todos os assuntos que, no âmbito de suas atribuições, forem relevantes ao desempenho das atividades da Missão;

V - manter intercâmbio de informações com os órgãos relevantes do país onde estiver acreditado;

VI - prestar assistência aos servidores do MAPA no exterior, em trânsito ou em missão de caráter permanente ou transitório; e

VII - seguir as orientações do MAPA sobre as atividades técnicas, em coordenação com o MRE.

Art. 14. A correspondência oficial do servidor designado para desempenhar a missão de que trata este Decreto observará as prescrições estabelecidas no Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

Parágrafo único. Nas correspondências com as autoridades do país onde estiver acreditado, o servidor designado para desempenhar a missão de que trata este Decreto observará as normas editadas pela autoridade nacional competente, devendo adotar idioma e forma que satisfaçam as exigências locais.

Art. 15. Durante o período em que permanecer desempenhando a missão de que trata este Decreto o servidor será considerado membro da Missão Diplomática para a qual for designado.

§ 1º Será concedido passaporte diplomático ao servidor designado e a seus dependentes.

§ 2º A missão de assessoramento em assuntos agrícolas terá caráter permanente, aplicando-se ao servidor designado para desempenhá-la as disposições da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972 e do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, que tratam da retribuição e dos direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, bem como as demais normas que regem a permanência de servidores públicos no exterior.

Art. 16. O gozo de férias durante a missão ficará limitado a um período de trinta dias para cada ano de duração, observado o interesse do serviço.

Parágrafo único. O servidor designado para desempenhar a missão de que trata este Decreto deverá gozar, antes de iniciar sua missão no exterior, as férias a que fizer jus.

Art. 17. Não será concedido o gozo de licença-prêmio por assiduidade ou de licença para capacitação durante o período da missão no exterior.

Art. 18. O servidor designado para desempenhar a missão de que trata este Decreto poderá afastar-se de sua missão-sede, desde que previamente autorizado pelo MAPA e pelo Chefe de sua Missão Diplomática.

Art. 19. As despesas médico-hospitalares do servidor designado para desempenhar a missão de que trata este Decreto, em missão permanente no exterior, bem como dos dependentes que os acompanhem, serão cobertas por seguro-saúde contratado pelo MAPA.

Art. 20. Concluído o prazo da missão, o servidor designado para desempenhá-la manterá suas atividades até que seu substituto as assuma, salvo determinação em contrário.

Art. 21. O MAPA e o MRE, na esfera de suas respectivas competências, poderão editar instruções que se façam necessárias à aplicação deste Decreto.

Art. 22. Fica acrescido ao art. 28 da Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aprovada pelo Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro de 2005, o seguinte inciso XIV, renumerando-se os seguintes:

"XIV - coordenar, orientar, inspecionar e avaliar as missões de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior;"(NR)

Art. 23. É acrescido ao art. 1º do Decreto 72.021, de 28 de março de 1973, o seguinte inciso:

.....

"VIII - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: missão de assessoramento em assuntos agrícolas junto às Missões Diplomáticas do Brasil em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington." (NR)

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

ANEXO III:**Minuta do Decreto 6.464/2008 após apreciação da Casa Civil****DECRETO N^º , DE DE DE 2008.**

Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

D E C R E T A :

Art. 1º Este Decreto estabelece normas e diretrizes gerais referentes à designação e atuação de adidos agrícolas.

Parágrafo único. O adido agrícola, para os efeitos deste Decreto, exercerá missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior.

TÍTULO I
DA DESIGNAÇÃO

Art. 2º Somente poderá ser designado adido agrícola, aquele que preencher os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - ser, há pelo menos quatro anos:

a) servidor público federal ocupante de cargo efetivo do quadro de pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA; ou

b) empregado do quadro efetivo de empresa pública ou de sociedade de economia mista federais, desde que cedido ao MAPA;

III - ter curso superior completo reconhecido pelo Ministério da Educação, preferencialmente em áreas relacionadas ao agronegócio;

IV - atestar proficiência em idioma estrangeiro; e

V - ter concluído curso de preparação para o exercício da missão de assessoramento em assuntos agrícolas, organizado e ministrado pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores - MRE, em colaboração com o MAPA.

Parágrafo único. O MAPA e o MRE definirão, em ato conjunto, o idioma estrangeiro exigido, que pode ser mais de um, considerando o País onde os designados desempenharão suas missões, e as formas de comprovação de proficiência, conforme previsto no inciso IV.

Art. 3º O adido agrícola será designado por ato do Ministro de Estado da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento.

§ 1º A proposta de designação deverá ser apresentada com antecedência de oito meses, para permitir a realização de curso de preparação, período de trânsito e instalação do adido agrícola na Missão Diplomática brasileira no exterior.

§ 2º A designação para desempenhar a missão de que trata este Decreto ficará condicionada à concessão de beneplácito do Governo do país de destino, quando for o caso, a ser obtido pelo Ministério das Relações Exteriores com antecedência necessária ao cumprimento do disposto no § 1º.

Art. 4º Fica autorizado o exercício da atividade de adido agrícola, junto a Missões Diplomáticas do Brasil, em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington.

Parágrafo único. Cada missão será exercida por somente um adido agrícola que, para os efeitos do disposto na Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, será considerado equivalente a Conselheiro da Carreira de Diplomata.

Art. 5º A duração da missão de assessoramento em assuntos agrícolas será de dois anos consecutivos, prorrogáveis uma única vez por igual período, contados da data de apresentação do adido agrícola à missão Diplomática para a qual tiver sido designado.

§ 1º A prorrogação prevista no **caput** dependerá de avaliação e de justificativa da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA, em coordenação com o Chefe da Missão Diplomática.

§ 2º A qualquer tempo, por decisão conjunta do MAPA e do MRE, poderão ser interrompidos os períodos de tempo previstos neste artigo.

§ 3º O servidor ou empregado público que tenha exercido a missão, de que trata este Decreto, não poderá ser novamente designado para ocupá-la antes de decorridos quatro anos do término da missão anterior.

TÍTULO II

DAS ATRIBUIÇÕES E DEVERES DOS ADIDOS AGRÍCOLAS

Art. 6º São atribuições gerais dos adidos agrícolas:

I - buscar melhores condições de acesso de produtos do agronegócio brasileiro nos mercados local ou regional;

II - prospectar novas oportunidades para os produtos do agronegócio brasileiro;

III - coletar, analisar e disseminar informações sobre o mercado local e tendências de comércio;

IV - articular ações de apoio à promoção externa dos produtos do agronegócio brasileiro nos mercados local ou regional;

V - informar ao MAPA sobre problemas efetivos ou potenciais que afetem o comércio de produtos do agronegócio brasileiro;

VI - acompanhar, analisar e informar sobre as políticas agrícolas e legislações de interesse do agronegócio brasileiro;

VII - acompanhar, informar e antecipar possíveis modificações nas políticas sanitárias e fitossanitárias de outros países;

VIII - acompanhar e informar as tendências de consumo e de exigências de qualidade dos produtos do agronegócio brasileiro;

IX - acompanhar e informar notícias de interesse do agronegócio brasileiro veiculadas na mídia local;

X - organizar e participar de reuniões ou eventos sobre assuntos de interesse do agronegócio brasileiro;

XI - indicar e facilitar contatos com especialistas, importadores e autoridades locais; e

XII - elaborar relatórios periódicos a serem submetidos ao Chefe da Missão Diplomática, para conhecimento e subsequente encaminhamento ao MAPA.

Art. 7º São deveres do adido agrícola:

I - conhecer e observar as leis e normas do país para o qual for designado;

II - abster-se de quaisquer manifestações públicas, escritas ou orais, sobre assuntos relativos às políticas interna e externa brasileira, sem a prévia autorização do Chefe da Missão Diplomática;

III - assessorar, em assuntos da esfera de competência do MAPA, o Chefe da Missão Diplomática, sempre que assim lhe for solicitado;

IV - informar o chefe da Missão Diplomática sobre todos os assuntos que, no âmbito de suas atribuições, forem relevantes ao desempenho das atividades da missão;

V - manter intercâmbio de informações com os órgãos relevantes do país onde estiver acreditado;

VI - prestar assistência aos servidores do MAPA no exterior, em trânsito ou em missão de caráter permanente ou transitório; e

VII - seguir as orientações do MAPA sobre as atividades técnicas, em coordenação com o MRE.

Art. 8º O adido agrícola poderá ser assistido por até dois auxiliares locais, por cada posto, que poderão ser contratados em consonância com os dispositivos do Capítulo V da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006.

TÍTULO III **DOS DIREITOS DOS ADIDOS AGRÍCOLAS**

Art. 9º O adido agrícola, durante o período em que permanecer desempenhando a missão de que trata este Decreto, será considerado membro da Missão Diplomática para a qual for designado.

§ 1º Será concedido passaporte diplomático ao adido agrícola e a seus dependentes.

§ 2º O adido agrícola ficará subordinado, administrativamente, ao Chefe da Missão Diplomática para a qual for designado, de quem receberá instruções para a

sua atuação, devendo, ainda, apresentar seus relatórios, prestar assistência e colaboração, e, tecnicamente, à Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA.

§ 3º Não haverá remoção de adidos agrícolas entre Postos no exterior.

Art. 10. A correspondência oficial do adido agrícola observará as prescrições estabelecidas no Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

Parágrafo único. Nas correspondências com as autoridades do país onde estiver acreditado, o adido agrícola observará as normas editadas pela autoridade nacional competente, devendo adotar idioma e forma que satisfaçam as exigências locais.

Art. 11. A retribuição e demais direitos do adido agrícola serão providos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, observando-se o regime legal de cessão previsto no art. 2º, II, “b”, as disposições da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972 e do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 2003, bem como as demais normas que regem a permanência de servidores públicos no exterior.

Parágrafo único. O MAPA proverá, na forma da legislação vigente, os recursos necessários ao pagamento de despesas administrativas e de salários e encargos decorrentes da contratação dos auxiliares locais previstos no art. 8º.

Art. 12. O gozo de férias durante a missão ficará limitado a um período de trinta dias para cada ano de duração, observado o interesse do serviço.

Parágrafo único. O servidor ou empregado público, designado para desempenhar a missão de que trata este Decreto deverá gozar, antes de iniciar sua missão no exterior, as férias a que fizer jus.

Art. 13. Não será concedido o gozo de licença-prêmio por assiduidade ou de licença para capacitação durante o período da missão no exterior.

Art. 14. As despesas médico-hospitalares do adido agrícola, bem como dos dependentes que os acompanhem, serão cobertas por seguro-saúde contratado pelo MAPA.

Art. 15. Concluído o prazo da missão, o adido agrícola manterá suas atividades até que seu substituto as assuma, salvo determinação em contrário.

TÍTULO IV **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 16. Ato conjunto dos Ministros de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das Relações Exteriores estabelecerá normas, diretrizes e procedimentos específicos de atuação dos adidos agrícolas, no que se refere à aplicação deste Decreto.

Art. 17. O art. 28 do Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro de 2005, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, passa a vigorar acrescido do inciso XVII:

“XVII – coordenar, orientar, inspecionar e avaliar as missões de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas brasileiras no exterior;”

Art. 18. O art. 1º do Decreto nº 72.021, de 28 de março de 1973, que discrimina os órgãos cujos cargos, funções ou atividades, desempenhados nas condições da Lei de Retribuição no Exterior, se consideram permanentes, passa a vigorar acrescido do inciso VIII:

“VIII – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: missão de assessoramento em assuntos agrícolas junto a Missões Diplomáticas do Brasil em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington.”

Art. 19. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

ANEXO IV

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA INTERMINISTERIAL N° 306, DE 6 DE MAIO DE 2009

O MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO e o MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, tendo em vista o disposto no art. 18, do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, e o que consta do Processo nº 21000.001550/2009-62, resolvem:

Art. 1º Aprovar o presente Regulamento que tem por finalidade estabelecer, no âmbito dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e das Relações Exteriores - MRE, normas, diretrizes e procedimentos para a seleção, a designação e a atuação dos adidos agrícolas junto às missões diplomáticas brasileiras no exterior, na forma como dispõe o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008.

Art. 2º As regras, procedimentos e requisitos para a seleção dos candidatos a adido agrícola serão definidos e divulgados em norma específica do MAPA, observados os requisitos do art. 2º do Decreto nº 6.464, de 2008.

Art. 3º Será constituída, por ato do Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, comissão de seleção que coordenará o processo de escolha dos adidos agrícolas.

§ 1º A comissão de seleção será constituída por 1 (um) representante:

I – da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio – SRI, que a presidirá;

II – da Coordenação-Geral de Administração de Recursos Humanos do MAPA;

III – da Diretoria de Programa da Secretaria-Executiva do

MAPA; e

IV – do Ministério das Relações Exteriores - MRE.

§ 2º O ato de constituição da comissão deverá indicar os nomes dos titulares e eventuais suplentes de cada órgão.

§ 3º Nos casos em que a comissão deliberar por votos, havendo empate na votação, o voto de desempate caberá a seu presidente.

Art. 4º Ao final do processo seletivo, a comissão de seleção elaborará lista de até 3 (três) nomes para cada posto, com as indicações dos considerados mais aptos, para escolha do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 5º Os critérios de escolha do adido agrícola deverão considerar como fatores preponderantes a aptidão para a função, a experiência profissional, a avaliação psicológica e a proficiência no (s) idioma (s) estrangeiro (s) exigido (s).

Art. 6º O MAPA divulgará antecipadamente os prazos e as formas de inscrição dos interessados, assim como os requisitos necessários ou desejáveis para cada posto de adido agrícola.

Art. 7º O processo seletivo deverá ter início com a antecedência mínima necessária para que não haja interrupção das atividades do adido agrícola nos postos de que trata o art. 4º do Decreto nº 6.464, de 2008.

Art. 8º O idioma a ser exigido para cada posto, nos termos de que trata o parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 6.464, de 2008, será considerada na forma do Anexo deste Regulamento.

Art. 9º As diretrizes, o conteúdo programático e a duração do curso de preparação para o exercício da missão de assessoramento em assuntos agrícolas, referido no inciso V do art. 2º do Decreto nº 6.464, de 2008, serão definidas de forma conjunta entre o MAPA e o MRE.

Parágrafo único. O conteúdo programático do curso deverá contemplar, em partes equitativas, matérias relacionadas às áreas de competência do MAPA e do MRE.

Art. 10. O empregado do quadro efetivo de empresa pública ou de sociedade de economia mista federais não vinculadas ao MAPA somente poderá ser designado adido agrícola no caso de estar cedido ao MAPA há pelo menos quatro anos, contínuos ou intercalados.

Art. 11. A atividade de adido agrícola prevista no art. 4º do Decreto nº 6.464, de 2008, será exercida em:

I - Buenos Aires: junto à Embaixada do Brasil em Buenos Aires;

II - Bruxelas: junto à Missão do Brasil perante as Comunidades Europeias;

III - Genebra: junto à Delegação do Brasil perante a Organização Mundial do Comércio - OMC;

IV - Moscou: junto à Embaixada do Brasil em Moscou;

V - Pequim: junto à Embaixada do Brasil em Pequim;

VI - Pretória: junto à Embaixada do Brasil em Pretória;

VII - Tóquio: junto à Embaixada do Brasil em Tóquio; e

VIII - Washington: junto à Embaixada do Brasil em Washington.

Parágrafo único. Caberá ao MRE dar ciência da designação do adido agrícola ao chefe da respectiva missão diplomática, para as providências necessárias.

Art. 12. O servidor ou empregado público que tenha exercido a atividade de adido agrícola, terminada a missão, deverá retornar ao Brasil e permanecer no MAPA por período equivalente.

Parágrafo único. Nos três primeiros meses após o retorno, o servidor ou empregado público ficará lotado na SRI/MAPA, com vistas a elaborar o relatório previsto no art. 15 deste Regulamento.

Art. 13. O servidor ou empregado público que tenha exercido a atividade de adido agrícola não poderá ser novamente designado para nova missão antes de decorridos 4 (quatro) anos do término da missão anterior.

Art. 14. Para atender ao disposto no art. 17 do Decreto nº 6.464, de 2008, a SRI deverá estabelecer diretrizes e prioridades para o trabalho do adido agrícola, segundo os interesses do agronegócio brasileiro, em relação ao posto que ocupa.

Art. 15. A periodicidade na elaboração dos relatórios prevista no inciso XII do art. 7º do Decreto nº 6.464, de 2008, será definida pelo MAPA, de comum acordo com o MRE, devendo o adido agrícola, ao final de seu período de atuação, elaborar relatório final circunstaciado sobre o setor agropecuário do país ou bloco econômico, bem como das principais atividades desenvolvidas e resultados alcançados, incluindo recomendações para aprimoramento dos trabalhos no posto.

Art. 16. É dever do adido agrícola orientar e supervisionar o trabalho dos auxiliares locais contratados na forma prevista no art. 6º do Decreto nº 6.464, de 2008.

Art. 17. Se considerado necessário para o bom desempenho das funções do adido agrícola, o MAPA poderá custear-lhe curso de aprendizado e aprimoramento do idioma local.

Art. 18. A autorização prévia do MAPA, prevista no art. 11 do Decreto nº 6.464, de 2008, considera-se automaticamente concedida para os afastamentos destinados a localidades no âmbito de jurisdição da missão e desde que previamente autorizados pelo chefe da missão diplomática.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, a SRI deverá ser informada do afastamento ocorrido, no prazo máximo de 15 (quinze) dias.

Art. 19. Na expedição de correspondência de que trata o art. 12 do Decreto nº 6.464, de 2008, serão utilizados:

I – mala diplomática;

II – correios diplomáticos devidamente acreditados; e

III – meios eletrônicos que proporcionem segurança adequada nas comunicações.

Art. 20. O MAPA e o MRE, na esfera de suas respectivas competências, poderão editar as instruções complementares que se façam necessárias à aplicação deste Regulamento.

Art. 21. Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.

REINHOLD STEPHANES

CELSO AMORIM

ANEXO V



REQUERIMENTO N° 397, DE 2011 - CRE

Nos termos do art. 49, inciso X e do art. 50, §2º, ambos da Constituição Federal, combinados com o art. 216, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro que sejam solicitadas as seguintes informações ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, referentes ao Adido Agrícola:

1. A relação dê todas as Aditâncias subordinadas ao Ministério em funcionamento no exterior;
2. A relação dos respectivos Adidos atualmente em exercício e as estruturas administrativa e funcional de que dispõem na sede da Aditância;
3. As normas, os requisitos e a forma de indicação, designação e/ou nomeação dos titulares das Aditâncias, bem como de seus Adjuntos e Auxiliares;
4. Os critérios, as necessidades e o amparo legal que norteiam, demandam e determinam a abertura de uma Aditância no exterior;
5. A natureza desses cargos e os valores de sua remuneração, bem como dos demais servidores a ele vinculados;
6. A vinculação, o papel e a participação do Ministério das Relações Exteriores e das Embaixadas brasileiras no processo de criação de Aditâncias e de nomeação dos respectivos titulares.

JUSTIFICAÇÃO

A indicação de servidores públicos para desempenharem atividades e missões de caráter permanente como adidos no exterior, é legalmente atribuída aos ministérios das respectivas áreas de atuação, que o fazem baseados em decretos e por meio de portarias próprias. Contudo, a nomeação se dá por ato do Presidente da República.



O que se tem percebido nos últimos anos é um aumento cada vez maior da criação de aditâncias nos principais países com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas. Se até há pouco tempo tínhamos apenas os adidos militares e culturais, hoje se verifica a presença desses servidores junto às embaixadas exercendo missões em outras áreas, como as de adido agrícola, adido tributário, adido policial e adido de inteligência, num total de cerca de uma centena de adidos brasileiros, até onde constatamos.

Além de importante papel que desempenham no assessoramento às embaixadas brasileiras em segmentos específicos de interesse do país, os adidos, ao assumirem os cargos, passam a dispor de uma estrutura administrativa e funcional que configura uma autêntica representação brasileira no exterior, incluindo instalações, remunerações e subsídios especiais, além de um quadro de servidores adjuntos, auxiliares e de apoio.

Assim, dentro das prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional, especialmente as de natureza fiscalizadora dos atos do Poder Executivo, consideramos salutar requerer maiores informações e dados acerca das aditâncias brasileiras, principalmente no que concerne aos critérios e requisitos para sua criação e escolha dos respectivos titulares. Afinal, trata-se de instituições públicas de representação e atuação no exterior em nome do governo brasileiro, e para as quais não há nenhum tipo de acompanhamento ou controle por parte do Poder Legislativo, muito menos de prestação de contas das escolhas, gastos, decisões e atividades desempenhadas.

Sala da Comissão, em

Senador FERNANDO COLLOR



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

REQUERIMENTO N° 397, DE 2011 - CRE

ASSINAM O REQUERIMENTO NA REUNIÃO DE 07/04/2011, AS SENHORAS SENADORAS E OS SENHORES SENADORES:

PRESIDENTE: SENADOR FERNANDO COLLOR	
TITULARES	SUPLENTES
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB)	
AMBAL DINIZ (PT)	1 - DELCIDIO DO AMARAL (PT)
EDUARDO SUPILCY (PT)	2 - JORGE VIANA (PT)
GLEISI HOFFMANN (PT)	A-WALTER PINHEIRO (PT)
JOÃO PEDRO (PT)	4 - MARCELO CRIVELLA (PRB)
BLAIRO MAGGI (PR)	5 - CLÉSIO ANDRADE (PR)
CRISTOVAM BUARQUE (PDT)	6 - ACIR GURGACZ (PDT)
ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)	7 - RODRIGO ROLLEMBERG (PSB)
BLOCO PARLAMENTAR (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	
JARBAS VASCONCELOS (PMDB)	1 - LOBÃO FILHO (PMDB)
LUIZ HENRIQUE (PMDB)	2 - ROMERO JUCÁ (PMDB)
VALDIR RAUPP (PMDB)	3 - ANA AMÉLIA (PP)
VITAL DO REGO (PMDB)	4 - ROBERTO REQUIÃO (PMDB)
PEDRO SIMON (PMDB)	5 - RICARDO FERRAÇO (PMDB)
FRANCISCO DORNELLES (PP)	6 - EDUARDO AMORIM (PSC)
BLOCO PARLAMENTAR (PSDB, DEM)	
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)	1 - AÉCIO NEVES (PSDB)
PAULO BAUER (PSDB)	2 - CYRO MIRANDA (PSDB)
JOSÉ AGRIPIINO (DEM)	3 - DEMÓSTENES TORRES (DEM)
PTB	
FERNANDO COLLOR	1 - MOZARILDO CAVALCANTI
GIM ARGELLO	2 - INÁCIO ARRUDA (PC do B)
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES	VAGO

ANEXO VI**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL****PROJETO DE LEI N° 2.041, DE 2011**

Estabelece a obrigatoriedade de aprovação pelo Senado Federal dos nomes dos escolhidos para titular de Aditância nas representações diplomáticas.

Autor: *Senado Federal*

Relator: *Deputado Roberto de Lucena*

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei oriundo do Senado Federal, de autoria de sua Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que estabelece a obrigatoriedade de aprovação por aquela Casa dos nomes dos escolhidos para titular de Aditância nas representações diplomáticas.

O Projeto de Lei nº 2.041, de 2011, encontra-se sujeito à apreciação do Plenário desta Casa e, além de se submeter ao exame desta Comissão, será ainda objeto de apreciação por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Da proposição em apreço constam apenas dois artigos: o primeiro, que estabelece que os escolhidos ".....para titular de Aditância nas representações diplomáticas serão aprovados previamente, por voto secreto, após arguição pública pelo Senado Federal, na forma do art. 52, III, 'f', da Constituição Federal", e o segundo, dispendo sobre a sua vigência.

Na "Justificação" argumenta-se inicialmente que a indicação de servidores públicos para desempenharem atividades e missões de caráter permanente como adidos no exterior é atribuída aos ministérios das respectivas áreas de atuação por meio de

decretos e portarias próprias, sendo que a nomeação se dá por ato do Presidente da República.

Observa-se que a criação de aditâncias no exterior, antes restrita aos setores militar e cultural, tem aumentado significativamente nos últimos anos para contemplar setores diversos como agrícola, tributário, policial e inteligência, totalizando cerca de uma centena de adidos brasileiros.

Acrescenta-se que os adidos, ao assumirem os cargos, passam a dispor de uma estrutura administrativa e funcional que configura uma verdadeira representação brasileira no exterior, incluindo instalações, remunerações e subsídios especiais, além de um quadro de servidores adjuntos, auxiliares e de apoio.

Concluindo a sua "Justificativa" a CREDN/SF lembra a prerrogativa constitucional do Congresso Nacional de fiscalizar os atos do Poder Executivo para, em seguida, propor que a escolha dos titulares de nossas aditâncias seja submetida à prévia aprovação do Senado Federal, como já ocorre com a escolha para diversos outros cargos, com fulcro na alínea 'f' do Inciso III do Art. 52 da Constituição Federal.

Cumpre ressaltar que a redação final da proposição em apreço e aprovada naquela Casa foi obtida por meio de uma Emenda de Plenário de autoria do Senador Romero Jucá, acatada pelo Relator, Senador Gim Argello, que retira do texto a inicial proposta de consecução do objetivo por meio de alteração da Lei nº 11.440, de 2006 (Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro), com base no fato de que as aditâncias não estão contempladas no referido diploma legal, sendo o Serviço Exterior Brasileiro composto apenas das carreiras de diplomata, de oficial de chancelaria e de assistente de chancelaria.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o Projeto de Lei nº 2.041, de 2011, oriundo do Senado Federal, nos termos do qual a Autora, a sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pretende submeter a indicação dos titulares de aditância em nossas representações diplomáticas à aprovação prévia do Senado Federal, com fulcro no art. 52, III, 'f', da Constituição Federal.

Conforme relatamos, a Autora destaca o sensível aumento das categorias de

adidos, antes restrita à área militar e cultural, para contemplar novas áreas como a agrícola, tributária, policial e de inteligência, sendo decorrente um grande aumento no número de adidos nas representações brasileiras no exterior, atos esses que demandariam um maior controle do Poder Legislativo, no âmbito do exercício do controle externo.

Assiste razão à Autora quando aponta para o sensível aumento no número de adidos em nossas representações no exterior, sendo que esse aumento tem se verificado, quer pela criação de novas categorias, quer pelo aumento no número de representações contempladas por uma dada categoria da aditância.

Não obstante, é preciso que observemos alguns pontos. Cumpre ressaltar inicialmente a relevância das funções desempenhadas por esses profissionais em nossas representações diplomáticas.

Eles tratam de assuntos de sua área junto às nações amigas, quer auxiliando os seus respectivos Chefes de Missões Diplomáticas, quer se reportando a seus órgãos de origem no Brasil. Trata-se de servidores com alto nível de especialização em suas áreas, fora do alcance de um típico servidor de qualquer das carreiras integrantes do Serviço Exterior Brasileiro, sendo, portanto, indispensáveis na condução das matérias que lhe são pertinentes junto a países com os quais mantemos relações diplomáticas.

A crescente inserção do Brasil no cenário internacional tem demandado um aumento de representações no exterior, com o consequente aumento no número de servidores, o que inevitavelmente inclui profissionais especializados em áreas importantes para o nosso intercâmbio comercial, como a do agronegócio, ou para a cooperação internacional, como a judiciária em matéria penal ou tributária.

Nesse contexto, e a título de exemplificação, citamos a promulgação do Decreto nº 6.464, de 2008, que designou adidos agrícolas junto às Missões Diplomáticas em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington. É de se ressaltar que países como Estados Unidos, Rússia, México, Alemanha e Austrália mantêm regularmente adidos agrícolas em suas representações diplomáticas.

Esse Decreto veio ao encontro dos anseios de toda a comunidade do agronegócio envolvida com o comércio internacional. De fato, a realidade atual do comércio internacional de produtos agrícolas, caracterizado por uma disputa acirrada na qual emergem barreiras não - tarifárias diversas, exige acompanhamento constante e ações corretivas imediatas junto aos nossos parceiros comerciais.

Por outro lado, sabemos que compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros, bem como de dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, conforme estabelecem respectivamente o inciso VII e a alínea ‘a’ do inciso VI do art. 84 de nossa Lei Maior.

Dessas breves considerações podemos inferir que o quadro atual das relações internacionais e sobretudo a crescente inserção brasileira no cenário internacional têm demandado a designação de especialistas em áreas diversas em nossas Missões Diplomáticas, que não se confundem com aqueles pertencentes às carreiras do Serviço Exterior Brasileiro, somando-se aos tradicionais adidos militares e culturais.

Sem dúvida tais atos devem ser objetos de acurado exame por parte do sistema de controle interno, bem como do controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, em particular quanto ao cumprimento do disposto na Lei nº 5.809, de 1972, que dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior.

Contudo a medida proposta pelo Projeto de Lei em exame, fundamentada na alínea ‘f’ do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, não nos parece pertinente, tampouco conveniente.

De fato, se observarmos o rol das autoridades cuja admissão aos seus cargos dependem da aprovação prévia do Senado Federal, constataremos que ele é pequeno e afeto a cargos de alta relevância e baixa rotatividade, como Ministros do Tribunal de Contas União indicados pelo Presidente da República, Procurador-Geral da República e Presidente ou Diretores do Banco Central.

Tais procedimentos certamente não afetam os aspectos operacionais dos órgãos afetos, contudo, no caso da aditânciam, que hoje contempla mais de uma centena de adidos para as diversas áreas em representações diversas e com alta rotatividade, os seus resultados podem ser diferentes.

Com efeito, essa dinâmica necessária, com dezenas de adidos nomeados em um dado ano, não nos parece compatível com a agenda de arguições públicas a que se refere o inciso III do art. 52 da Constituição Federal, o que poderá acarretar transtornos para a normalidade operacional dos órgãos afetos.

Outro ponto igualmente relevante consiste no fato de que os Superiores desses adidos no exterior, os Chefes de Missões Diplomáticas, já são ouvidos em arguição

secreta para fins da aprovação prévia a que se refere o inciso IV do art. 52 de nossa Lei Maior, fato que torna um tanto redundante e desnecessário o regramento pretendido por essa proposição.

Há de se considerar ainda que o pertinente controle exercido pelo Senado Federal na nomeação para os cargos contemplados nos incisos III e IV do art. 52 da Carta Magna abrange não só os aspectos técnicos, como sobretudo os aspectos políticos, conquanto a nomeação de adidos, via de regra, está adstrita ao cumprimento de aspectos técnicos, já devidamente aferidos em seus órgãos de origem por meio de processos administrativos transparentes de qualificação, formação e seleção.

Em suma, solidarizamos com as preocupações da Autora da proposta quanto ao controle sobre os atos de nomeações de adidos nas representações brasileiras no exterior, bem como quanto às despesas inerentes a tais nomeações, contudo cremos que a legislação vigente já propicia aos sistemas de controle interno e externo os meios suficientes para se observar a legalidade dessas nomeações, bem como para avaliar operacionalmente a conveniência da manutenção ou de alteração do quadro atual de adidos em nossas representações diplomáticas.

Para concluir, ressaltamos que, no caso do controle externo, qualquer comissão técnica desta Casa ou do Senado Federal, inclusa a Autora da proposição em apreço, é competente para solicitar do Tribunal de Contas da União, a realização de inspeção ou auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em qualquer unidade administrativa dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme o disposto no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal.

Feitas essas considerações, manifesto-me pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.041, de 2011.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ROBERTO DE LUCENA
Relator

ANEXO VII
ATOS DE PODER EXECUTIVO

DECRETO N° 8.749, DE 9 DE MAIO DE 2016

Altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º O Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.2º.....

.....
II - ser, há pelo menos quatro anos, servidor público federal ocupante de cargo efetivo no quadro de pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

III - ter curso superior completo reconhecido pelo Ministério da Educação, preferencialmente em áreas relacionadas ao setor agropecuário, e conhecimento em temas sanitários e fitossanitários.

....."

(NR)

"Art. 4º A República Federativa do Brasil manterá, junto a representações diplomáticas no exterior, até vinte e cinco adidos agrícolas.

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ouvido o Ministério das Relações Exteriores, definirá:

I - as missões diplomáticas do País no exterior que contarão com adidos agrícolas;

II - os adidos agrícolas que exercerão atividades, cumulativamente, em mais de um país; e

III - as missões diplomáticas que poderão dispor de mais de um adido, respeitado, em qualquer caso, o limite de que trata o caput.

§ 2º Compete ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento designar, entre os adidos agrícolas, aqueles que atuarão na liderança, na coordenação e na supervisão das atividades nas representações diplomáticas que tenham mais de um adido agrícola.

§ 3º Os adidos agrícolas, para os efeitos do disposto na Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, serão considerados equivalentes a Conselheiro da Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores.

§ 4º Nos termos de articulação entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério das Relações Exteriores, o adido agrícola poderá exercer atividades pontuais em outros países." (NR)

"Art. 6º O adido agrícola poderá ser assistido por até cinco auxiliares locais contratados conforme o disposto no Capítulo V do Título I da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006.

Parágrafo único. A contratação de auxiliares locais será realizada pela missão diplomática, cabendo ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o repasse dos recursos correspondentes a todas as despesas ao Ministério das Relações Exteriores." (NR)

"Art. 8º

.....

II - abster-se de manifestações públicas, escritas ou orais, sobre assuntos relativos às políticas interna e externa brasileira, sem a prévia autorização do chefe da missão diplomática, e, sobre temas técnicos, sem a prévia autorização da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

....."

(NR)

"Art. 9º

.....

§ 4º Quando autorizado pela Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o adido agrícola poderá solicitar, para cumprimento de sua missão, auxílio a órgãos e entidades públicas brasileiras no exterior, inclusive a serviços sociais autônomos dos quais participe, na direção ou no conselho, representante da União. " (NR)

"Art. 10.....

.....
 § 2º As missões diplomáticas brasileiras no exterior disponibilizarão espaço físico para o desempenho das atividades dos adidos agrícolas e de seus auxiliares locais.

§ 3º Portaria conjunta do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministro de Estado das Relações Exteriores poderá dispor sobre o espaço físico a que se refere o § 2º e sobre o compartilhamento das despesas nos imóveis das missões diplomáticas utilizados por adidos agrícolas ou por seus auxiliares locais."

"Art. 12. A correspondência oficial do adido agrícola observará as prescrições estabelecidas pelo Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.

§ 1º Nas correspondências com as autoridades do país onde estiver acreditado, o adido agrícola observará as normas editadas pela autoridade nacional competente, devendo adotar o idioma e a forma que satisfaçam as exigências locais.

§ 2º O adido agrícola deverá utilizar os sistemas de correspondência adotados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, dentro das condições de acesso a serem definidas pelo Ministério das Relações Exteriores, pela missão diplomática." (NR)

Art. 2º O Decreto nº 72.021, de 28 de março de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º

.....

VIII - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: missão de assessoramento em assuntos agrícolas junto às missões diplomáticas do Brasil;

....."

(NR)

Art. 3º Ficam revogados os seguintes dispositivos do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008:

I - o § 3º do art. 5º; e

II - o § 3º do art. 9º.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de maio de 2016; 195º da Independência e 128º da República.

DILMA ROUSSEFF
 Kátia Abreu

ANEXO VIII

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 33, DE 3 DE JANEIRO DE 2017

OS MINISTROS DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO E DAS RELAÇÕES EXTERIORES, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, tendo em vista o disposto no art. 10 da Portaria Interministerial MAPA/MRE nº 235, de 4 de novembro de 2016, e o que consta do Processo nº 21000.035896/2016-93, resolvem:

Art. 1º Ficam definidos, na forma do Anexo desta Portaria, as missões diplomáticas brasileiras no exterior que contarão com adidos agrícolas; a quantidade de adidos por posto e/ou missão diplomática e os países onde a atuação dos adidos ocorrerá de forma cumulativa.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

BLAIRO MAGGI
Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

JOSÉ SERRA
Ministro de Estado das Relações Exteriores

ANEXO

Países/Blocos Econômicos	SEDE	Nº de Adidos
União Europeia	Bélgica	2
OMC/Genebra	Suíça	1
FAO/Roma	Itália	1
Estados Unidos da América	Estados Unidos da América	1
China	China	3
Japão	Japão	1
Indonésia, Malásia e Cingapura	Indonésia	1
União Econômica Euroasiática (Rússia, Cazaquistão, Belarus, Quirguistão e Armênia	Rússia	2
Tailândia e Mianmar	Tailândia	1

Vietnã e Filipinas	Vietnã	1
Conselho de Cooperação do Golfo (Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Omã, Catar, Bahrein e Kuwait	Arábia Saudita	1
Canadá	Canadá	1
Egito e Turquia	Egito	1
Irã	Irã	1
Marrocos e Argélia	Marrocos	1
México	México	1
Coreia do Sul	Coreia do Sul	1
Colômbia, Venezuela, Equador e Peru	Colômbia	1
Índia	Índia	1
África do Sul, Angola e Nigéria	África do Sul	1
Argentina, Bolívia, Paraguai e Chile	Argentina	1
Total dos Postos: 46	-	25

ANEXO IX

COMUNICADO AOS INTEGRANTES DO QUADRO DE ACESSO DOS CANDIDATOS AOS POSTOS DE ADIDO AGRÍCOLA

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme definido conjuntamente com o MRE pela Portaria Interministerial nº 3, de 03 de janeiro de 2017, divulga o cronograma previsto de ampliação dos postos de Adido Agrícola (tabela abaixo).

O plano para a ampliação dos postos de Adidos Agrícolas atenderá cronograma com início previsto para este ano e conclusão em 2020, designando-se até 25 Adidos Agrícolas, que ficarão sediados em 21 países e serão responsáveis pelo atendimento das demandas do agronegócio em diferentes regiões do mundo.

Estão previstas 10 vagas para 2017 e a expectativa é que o período de inscrição para seleção dos servidores que comporão a lista tríplice de cada posto seja aberto na segunda quinzena de junho.

As regras para participação dessa etapa do processo seletivo para Adido Agrícola constam da Portaria MAPA nº 147, de 5 de agosto de 2016.

Cabe ressaltar que o cronograma pode sofrer alterações conforme necessidade e conveniência identificadas pela Administração.

Secretaria de Relações Internacionais

ANEXO IX (CONT.)

CRONOGRAMA DE AMPLIAÇÃO DOS POSTOS DE ADIDO AGRÍCOLA

Representação do Brasil	Países / Postos	Implantação					Implantação da atuação cumulativa				Países Blocos	Bloco
		Implantado (2010)	2017	2018	2019	Total	2017	2018	2019	2020		
Embaixadas	1 Africa do Sul	1				1		Angola	Nigéria		3	
	2 Argentina	1				1	Paraguai e Uruguai	Bolívia	Chile		5	MERCOSUL
	3 Canadá			1		1					1	
	4 China	1		1	1	3					1	
	5 Colômbia			1		1		Venezuela	Equador e Peru		4	
	6 Coreia do Sul		1			1					1	
	7 Egito			1		1			Turquia		2	
	8 Marrocos			1		1				Argélia	2	
	9 Arábia Saudita		1			1		Emirados Árabes	Omã e Catar	Bahrein e Kuwait	6	Países do Golfo Pérsico
	10 Estados Unidos da América	1				1					1	
	11 Federação da Rússia	1		1		2	Cazaquistão e Belarús	Armênia	Quirguistão		5	União Econômica Euroasiática
	12 Índia		1			1					1	
	13 Indonésia			1		1			Malásia	Cingapura	3	
	14 Japão	1				1					1	
	15 México		1			1					1	
	16 Vietnã		1			1			Mianmar		2	
	17 Tailândia		1			1			Filipinas		2	
	18 Irã			1		1					1	
Missões	18 União Europeia	1		1		2					1	União Europeia
	19 OMC/Genebra	1				1					1	OMC
	20 FAO/Roma			1		1					1	FAO
Total Geral		8	6	10	1	25	4	4	8	6	45	

ANEXO X**Boletim de Pessoal e Serviços Extraordinários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento nº 081, de 23 de junho de 2017**

SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AGRONEGÓCIO

EDITAL SRI Nº 05, DE 21 DE JUNHO DE 2017

O Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio, no uso de suas atribuições, observadas as disposições contidas na Portaria 147, de 05 de agosto de 2016,

RESOLVE:

I - DIVULGAR, em anexo, o resultado final da Avaliação do “1º Treinamento do Quadro de Acesso a Adidos Agrícola”, contendo a relação dos integrantes do quadro de acesso, o número de questões que o integrante acertou na avaliação do treinamento, pontuação obtida no treinamento, a pontuação do candidato na avaliação curricular e a pontuação atual do candidato, que consiste nos pontos da avaliação curricular somados com a pontuação do treinamento, por ordem de classificação no quadro de acesso, para os efeitos do disposto na Portaria 1.031, de 09 de maio de 2017, e na Portaria 147, de 05 de agosto de 2016.

ANEXO X (CONT.)

	Integrante do Quadro de Acesso	Nº de acertos	Pontuação Treinamento	Avaliação Curricular	Pontuação Total Quadro de Acesso
1	Horrys Friaca Silva	NPT*1	NPT	27,24	27,24
2	Gutemberg Barone de Araújo Nojosa	50	1,67	23,41	25,08
3	Bivanilda Almeida Tapias	42	0,00	24,84	24,84
4	Marcus Vinicius Segurado Coelho	54	1,80	18,76	20,56
5	Gustavo Bracale	49	1,63	17,90	19,53
6	Elaine Fátima de Sena	49	1,63	17,50	19,13
7	Cosam de Carvalho Coutinho	47	1,57	17,48	19,05
8	Daniela de Moareis Aviani	50	1,67	16,80	18,47
9	Nilton Antônio de Moraes	53	1,77	16,15	17,92
10	Ângela Pimenta Peres	51	1,70	15,64	17,34
11	Jesulindo Nery de Souza Júnior	54	1,80	15,52	17,32
12	Adriane Reis Cruvinel	47	1,57	15,53	17,10
13	Lucio Akio Kikuchi	56	1,87	14,60	16,47
14	Valéria Burmeister Martins	53	1,77	14,55	16,32
15	Luciana Pimenta Ambrozevicius	55	1,83	14,34	16,17
16	Jean Carlo Cury Manfredini	52	1,73	14,37	16,10
17	Nilson César Castanheira Guimarães	54	1,80	13,62	15,42
18	Warley Efrem Campos	55	1,83	13,49	15,32
19	Augusto Luis Bili	54	1,80	12,91	14,71
20	Roberto Schroeder	54	1,80	12,72	14,52
21	Erika Mangili Andre	53	1,77	12,62	14,39
22	Serguei Brener	49	1,63	12,72	14,35
23	Adriana Soares Leite	51	1,70	12,63	14,33
24	Leonardo Werlang Isolan	50	1,67	12,62	14,29
25	Priscila Rech Pinto Moser	53	1,77	12,37	14,14
26	Fábio Coelho Corrêa de Araújo	48	1,60	12,36	13,96
27	Marcel Moreira Pinto	53	1,77	11,94	13,71
28	Cesar Simas Teles	53	1,77	11,75	13,52
29	Dalci de Jesus Bagolin	56	1,87	11,56	13,43
30	Sílvio Luiz Rodrigues Testaseca	51	1,70	11,56	13,26
31	Ana Carolina Miranda Lammy	53	1,77	11,03	12,80
32	Maria Eduarda de Serra Machado	43	0,00	12,72	12,72
33	Peter Alex Honzak	47	1,57	10,82	12,39
34	Júlio César Garcia	47	1,57	10,75	12,32
35	Tiago Charão de Oliveira	55	1,83	10,24	12,07
36	Filipe Guerra Lopes Sathler	46	1,53	10,09	11,62
37	Márcio Meleiro	43	0,00	10,10	10,10
38	Ezequiel Liuson	NPT	NPT	NAD*2	-
39	Guilherme Costa	NPT	NPT	NAD	-
40	Odilson Luiz Ribeiro e Silva	NPT	NPT	NAD	-

NPT*1 - Não Participou do Treinamento NAD*2 - Não Apresentou Documentação neste Ciclo

Odilson Luiz Ribeiro e Silva

ANEXO XI

Atos do Poder Executivo

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

DECRETOS DE 9 DE NOVEMBRO DE 2017

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

TIAGO CHARÃO DE OLIVEIRA para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Hanói, Vietnã.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
Aloysio Nunes Ferreira Filho
Blairo Maggi

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

PRISCILA RECH PINTO MOSER para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Buenos Aires, Argentina.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
Aloysio Nunes Ferreira Filho
Blairo Maggi

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

MARIA EDUARDA DE SERRA MACHADO para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Bangkok, Tailândia.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
*Aloysio Nunes Ferreira Filho
 Blairo Maggi*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

MARCEL MOREIRA PINTO para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Riade, Arábia Saudita.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
*Aloysio Nunes Ferreira Filho
 Blairo Maggi*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

JESULINDO NERY DE SOUZA JUNIOR para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Pretória, África do Sul.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
*Aloysio Nunes Ferreira Filho
 Blairo Maggi*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

JEAN CARLO CURY MANFREDINI para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Pequim, China.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
*Aloysio Nunes Ferreira Filho
 Blairo Maggi*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

GUTEMBERG BARONE DE ARAÚJO NOJOSA para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Seul, Coréia do Sul.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
*Aloysio Nunes Ferreira Filho
 Blairo Maggi*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

DALCI DE JESUS BAGOLIN para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Nova Déhli, Índia.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
*Aloysio Nunes Ferreira Filho
 Blairo Maggi*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

COSAM DE CARVALHO COUTINHO para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil em Moscou, Rússia.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
*Aloysio Nunes Ferreira Filho
 Blairo Maggi*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, resolve

DESIGNAR

BIVANILDA ALMEIDA TAPIAS para exercer a função de Adido Agrícola na Embaixada do Brasil na Cidade do México, México.

Brasília, 9 de novembro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
Aloysio Nunes Ferreira Filho
Blairo Maggi