

AGRICULTURA FAMILIAR E PESQUISA AGROPECUÁRIA: A QUESTÃO VISTA DE UM OUTRO ÂNGULO¹

Antonio Flavio Dias Avila²

Levon Yeganiantz³

José Ramalho de Castro⁴

A agricultura familiar tem sido objeto de discussões e muito se tem escrito a respeito, sobretudo da possível existência de uma dicotomia entre ela e o agronegócio. Nesse contexto, surge a Embrapa e os conseqüentes questionamentos a seu programa de pesquisa. Não é propósito questionar aqui a existência ou não do chamado dilema “agricultura familiar versus agronegócio” nem das eventuais lacunas da pesquisa no âmbito federal, mas tratar o assunto sob um outro ângulo, o do papel dos governos federal e estaduais, entre outros atores, na busca de soluções tecnológicas para a agricultura familiar. Os comentários se centrarão, portanto, no papel da pesquisa agropecuária na busca de melhorias de renda e de qualidade de vida dos agricultores familiares, mas procurando fazer uma distinção entre os papéis da Embrapa e das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas), dada a complementaridade existente entre elas.

Cabe inicialmente esclarecer que tais comentários partem do pressuposto de que os críticos da posição da Embrapa, quando abordam tal questão, em geral não estão preocupados com aqueles produtores familiares que já estão inseridos no agronegócio e, portanto, vem sendo atendidos do ponto de vista tecnológico. Admite-se que a preocupação deles, nesse caso, dá-se num nível

¹ Documento originalmente elaborado para subsidiar a Diretoria Executiva da Embrapa no fortalecimento da pesquisa em agricultura familiar via sistemas estaduais de pesquisa agropecuária.

² Agrônomo, Doutor em Economia Rural, pesquisador da Embrapa, Secretaria de Gestão e Estratégia (SGE), Edifício Sede da Embrapa, Parque Estação Biológica, Asa Norte, 70770-901 Brasília, DF. E-mail: flavio.avila@embrapa.br

³ Agrônomo e engenheiro Agrícola, PhD em Economia Agrícola, pesquisador da Secretaria de Gestão e Estratégia (SGE). E-mail: levon.yeganiantz@embrapa.br

⁴ Agrônomo, PhD em Economia Rural, pesquisador da Embrapa, Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento, Coordenadoria de Relacionamento Institucional (Embrapa/SPD/CRI), Edifício Sede da Embrapa, Parque Estação Biológica, Asa Norte, 70770-901 Brasília, DF. jose.ramalho@embrapa.br

mais restrito e que envolve os produtores verdadeiramente pequenos, considerados marginalizados ou com desvantagem na inserção no mercado e com baixa ou nenhuma competitividade, ou seja, em condições de risco social.

No recente artigo do professor Antônio Buainain, da Unicamp, sobre o chamado dilema entre agricultura familiar e agronegócio, é reafirmado algo já conhecido por todos: na maioria dos casos, a tecnologia não é a solução para esses pequenos produtores familiares que estão em condições de risco social. Como afirma Buainain (2005),

... o processo de inovação é complexo e a disponibilidade de tecnologia adequada é apenas um dos seus ingredientes do desenvolvimento. Outras condicionantes (educação, capacidade de gestão, informação, assistência técnica, tamanho e localização da propriedade, condição fundiária, crédito, acesso a mercados e organização), de fato, restringem a adoção de tecnologias disponíveis – muitas geradas pela Embrapa – pelos agricultores familiares.

A questão da inovação tecnológica e dos pequenos produtores, que envolve diretamente a Embrapa, é bastante antiga. Seus críticos têm afirmado que as tecnologias por ela geradas não servem a esses pequenos produtores. De parte da Embrapa, ao longo de seus 32 anos, muitos documentos por ela elaborados mostram que, na maioria dos casos, as tecnologias geradas em qualquer uma de suas unidades são diretamente aplicáveis a qualquer tipo de produtor, independentemente de seu tamanho. Tem realçado também que a criação e o fortalecimento de unidades de pesquisa específicas de produtos basicamente cultivados por pequenos produtores, tais como hortaliças, frutas, uva e vinho, são uma demonstração de apoio a esse tipo de produtor. Finalmente, independentemente dessa argumentação mais geral, tem sido mostrado que a Empresa tem atuado explicitamente no tema, via um programa específico de pesquisa em agricultura familiar, existente desde o início da década de 1990.

Entende-se que é oportuno tratar dessa questão sob o ângulo das instituições que atuam no âmbito de cada estado, acima referidas, na medida em que a maioria das propostas de novas prioridades para a Embrapa no tocante à agricultura familiar não tem levado em conta a existência e as sinergias de tais atores. Os argumentos apresentados parecem mais fortes numa realidade de países, menores que o Brasil, onde o órgão federal de C&T executa toda a pesquisa agropecuária. Portanto, não compete ao governo federal atender a toda a demanda, mas compartilhá-la, num programa cooperativo, com as

organizações estaduais que, por definição, têm uma maior capilaridade no plano estadual. Portanto, à Embrapa cabe desenvolver pesquisas mais de interesse nacional, regional ou estratégico, enquanto as Oepas são as principais responsáveis pelas pesquisas mais aplicadas e de âmbito estadual ou local.

Mesmo admitindo que os produtos da pesquisa desenvolvida nos estados podem ultrapassar suas fronteiras, e há inúmeros exemplos protagonizados pelo Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), dentre outros, o contrário não se aplica às unidades da Embrapa. Em outras palavras, se uma determinada unidade, que tem por missão desenvolver pesquisas de âmbito nacional ou regional, só estiver desenvolvendo pesquisa de âmbito local ou estadual, ela não deve fazer parte do modelo e tampouco ser financiada pelo Governo Federal. Portanto, seria motivo de transferência ao governo estadual. É sabido que no modelo Embrapa existem exceções à regra e nos estados onde não existe uma Oepa, suas unidades atuam em pesquisa de âmbito estadual ou mesmo local. Esses são os casos, por exemplo, das unidades de pesquisa agroflorestais da região Norte (RO, AC, RR e AP), que também desenvolvem pesquisas de interesse regional e mantêm os vínculos programáticos com as demais unidades da Empresa.

Admitir que parte do problema é tecnológico, significaria falar mais de adaptação de tecnologias às condições locais e suas características socioculturais, algo que não é a missão principal do Governo Federal, mas das organizações públicas estaduais de pesquisa agropecuária. E nesse contexto, a Embrapa tem o papel muito mais de apoio, seja desenvolvendo trabalhos em conjunto, seja promovendo treinamentos em serviço para os técnicos dos estados, do que o de redirecionar suas unidades nacionais para se concentrarem nesse tipo de pesquisa, como tem sido sinalizado.

Portanto, são as Oepas que, junto com os órgãos de assistência técnica e extensão rural, devem assumir o papel principal na questão da agricultura familiar. De um lado, temos as pesquisas da Embrapa que são de âmbito nacional e eco-regional e mais voltadas a tecnologias que atendem a produtores com disponibilidade de recursos (humanos, físicos e financeiros) e que geram, sobretudo, “economias de escala”. De outro, temos as Oepas, tradicionalmente voltadas a questões mais locais e, portanto, mais orientadas à geração e à adaptação de tecnologias menos exigentes em termos de recursos e consideradas como mais geradoras de agregação de valor (“economia de valor”) do que de

economia de escala. Nesse contexto, os pequenos produtores familiares estariam mais inseridos no marco legal em que se insere a pesquisa estadual/local do que naquele das unidades de pesquisa da Embrapa. Isso significa que os atores estaduais devem assumir o papel de protagonistas e não de coadjuvantes no que tange à pesquisa de interesse da agricultura familiar.

Sabe-se que muitas dessas organizações de pesquisa agropecuária, bem como as de extensão rural, precisam de um apoio, que vai além do apoio tecnológico que a Embrapa deu ou pode dar. Portanto, aqueles que querem realmente ajudar a agricultura familiar, em vez de apenas se voltarem contra a Embrapa, deveriam trabalhar para buscar soluções criativas e efetivas que realmente fortaleçam tais organizações, via melhorias dos processos de gestão, maior disponibilidade e estabilidade financeiras, renovação e aumento do quadro pessoal, melhoria salarial, capacitação técnica e gerencial, etc. (EMBRAPA, 2000a, 2000b; ALBUQUERQUE; SALLES FILHO, 1999a; 1999b).

Admitindo que esse é o foco das críticas, as propostas de política estão certas em seu diagnóstico, mas erradas ao se dirigirem à Embrapa, pressionando-a para que, sozinha, solucione o problema. A Embrapa sempre teve e terá papel importante na geração de tecnologias para os pequenos produtores, mas o foco principal deveria ser outro. Portanto, cabe usar a idéia básica do artigo do jornalista Rolf Kuntz, do jornal O Estado de São Paulo (KUNTZ, 2004), que, ao se referir à questão das críticas do presidente Lula às constatações do IBGE quanto ao número de famintos e obesos, escreveu: “Presidente, fique bravo com a Embrapa”, que contribuiu para a redução dos preços relativos dos alimentos. No caso, tal frase deveria ser readaptada, que no contexto da questão da pesquisa em agricultura familiar, poderia ser algo como: “fiquem bravos com os sistemas estaduais de pesquisa agropecuária, e não só com a Embrapa”.

Entretanto, ainda pode ocorrer que se queira contra-argumentar, dizendo que a única saída é a Embrapa, pois já está estruturada, tem um corpo técnico qualificado e já obtém sucesso com o agronegócio, o segmento inserido no mercado. Nesse caso, tal opção significaria não mais insistir em investimentos do Governo Federal, via Embrapa, na pesquisa agropecuária estadual, dados os problemas acima referidos, mas redirecionar suas unidades. Acreditamos que aí também sobram argumentos que sinalizam no sentido contrário, pois é de todos sabido que os retornos dos investimentos em pesquisa agropecuária têm sido compensadores para a sociedade brasileira.

Estimativas da Embrapa (AVILA, 2004) mostram que em 2003 a geração de impostos, no âmbito de um agronegócio de 508 bilhões de reais, foi superior a 25 bilhões, na hipótese mais pessimista (5%). Um valor que corresponde a mais de 30 vezes o orçamento anual da Embrapa. Se sofisticarmos mais a análise e relacionarmos o valor dos benefícios da Embrapa em 2003, estimados em 11,4 bilhões (EMBRAPA, 2004), não com os custos de 2003, mas o fluxo atualizado de custos que deu origem às tecnologias que hoje estão incorporadas ao processo produtivo (1974–2000), mesmo assim tal relação é alta, alcançando 9/1. Uma taxa que é comparável àquela obtida em outros estudos de avaliação de impacto, seja em países desenvolvidos, seja em países em desenvolvimento.

Essas evidências de impacto são altamente conhecidas na literatura mundial e, aqui no Brasil, isso tem sido demonstrado, recentemente, por inúmeros técnicos, jornalistas, professores e outros profissionais, não vinculados à pesquisa agropecuária. Desta forma, não faltam evidências de que é compensador investir em pesquisa agropecuária nos estados, ou seja, há retorno desse investimento. Isso, inclusive, já foi mostrado em avaliações desenvolvidas em vários estados, dentre eles São Paulo, Paraná e Minas Gerais (SILVA, 1984; VICENTE, 1989). Portanto, ao apoiarem as Oepas, os governos estaduais também se beneficiariam, dada a geração de empregos e impostos ao longo das diversas cadeias produtivas do agronegócio.

Em síntese, se as organizações de pesquisa agropecuária forem fortalecidas nos estados, numa ação conjunta que envolva também uma atenção aos outros condicionantes do processo de inovação acima citados, os avanços tecnológicos naturalmente surgirão no âmbito dos pequenos produtores. Entretanto, esse fortalecimento deve passar, obrigatoriamente, pela Embrapa, uma vez que sua missão, para ser mais efetiva, deve incluir uma revisão de seu modelo de atuação junto às organizações estaduais de pesquisa agropecuária.

O financiamento da pesquisa de interesse estadual é uma questão que merece atenção especial nesse tema. Cabe a quem financiá-la? Uma primeira reação é de que é atribuição do Estado. No entanto, há que se considerar aspectos como a duplicação de esforços num contexto de recursos escassos; o fato de que o que interessa ao estado interessa à nação (o caso da agricultura familiar é um); e, sobretudo, o fato de que tanto a criação quanto a distribuição de impostos, taxas e contribuições são atribuições que passam pelo Governo Federal. Portanto, no financiamento de C&T deve haver uma ação

compartilhada entre os entes federal e estadual. Com maior razão, isso deve ocorrer no caso específico atual do programa da agricultura familiar, por ser ele um programa prioritário também em nível federal.

Dada a prioridade da agricultura familiar e a complementaridade das pesquisas, a Embrapa deve assumir uma ação mais proativa em relação às Oepas, sem se limitar ao apoio financeiro de projetos de pesquisa por elas apresentados. Para tanto, uma proposta seria a Empresa, em articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), liderar a elaboração de um plano de fortalecimento da infra-estrutura e do capital humano de tais organizações. Nesse plano, será fundamental uma atenção especial ao quadro de servidores, especialmente aos pesquisadores e seus assistentes, via bolsas de pesquisa, visando a complementar salários e à renovação de suas equipes técnicas. Da mesma forma, devem ser incluídas ações concretas de apoio e de modernização da infra-estrutura de pesquisa agropecuária, especialmente no âmbito de suas estações e campos experimentais, além de melhorias na gestão, via capacitação gerencial e também de renovação.

Embora a situação da pesquisa agropecuária e de suas organizações seja crítica em vários estados, não se pode generalizar e propor um plano nacional para todas as Oepas. A Embrapa sabe da diversidade das estruturas estaduais de pesquisa agropecuária e da situação atual de cada uma delas, o que significa dizer que a abrangência de qualquer proposta deve ser criteriosamente discutida com o Mapa e demais órgãos do Governo Federal que se proponham a apoiá-las. Em tal processo, certamente haverá interesse de órgãos, como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), uma vez que o fortalecimento das organizações de pesquisa e dos institutos tecnológicos é também uma prioridade do Ministério de Ciência e Tecnologia.

Na medida em que as Oepas estejam mais fortalecidas e efetivamente integradas ao sistema nacional de C&T, teremos uma maior sinergia na geração de resultados que efetivamente promovam a inserção competitiva e sustentável dos produtores no agronegócio e, em particular, dos pequenos agricultores familiares. Portanto, priorizar a agricultura familiar passa pelo fortalecimento da pesquisa nos estados, via maior valorização de seu capital humano e modernização de sua infra-estrutura.

Tal processo deve sempre buscar a maximização das complementaridades entre as organizações dos governos federal e estadual vinculadas ao agronegócio, em particular as de pesquisa agropecuária, e não o contrário (EMBRAPA/, 2002). Promover iniciativas de substituíbilidade, como seria o caso de deixar tais pesquisas para as unidades de pesquisa da Embrapa, só contribuiriam para acelerar ainda mais o processo de esvaziamento e mesmo extinção das organizações de pesquisa agropecuária nos estados. E, numa situação de ausência ou debilidade das Oepas, são os pequenos produtores da agricultura familiar os que mais sofrem, não os produtores já inseridos no agronegócio.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R.; SALLES FILHO, S. **Determinantes das Reformas Institucionais, Novos Modelos Organizacionais e as Responsabilidades do SNPA**: Análise Consolidada da Situação Organizacional das OEPAs. Campinas, SP: Unicamp–Geopi: Embrapa–SSE, 1999

ALBUQUERQUE, R.; SALLES FILHO, S. **Determinantes das Reformas Institucionais, Novos Modelos Organizacionais e as Responsabilidades do SNPA**: Caracterização e Avaliação das OEPAs. Campinas, SP: Unicamp–Geopi: Embrapa–SSE, 1999. 62 p.

AVILA, A.F.D. Prestação de Contas - Estudo avalia custo-benefício da Embrapa para o Agronegócio. . **Agroanalysis**. Ciência e Tecnologia FGV: Rio de Janeiro. Junho 2004. p48.

BUANAIA, A. “O Dilema da Embrapa”. *Jornal O Estado de São Paulo*. 02/01/2005.

EMBRAPA. Assessoria de Comunicação Social. **Balanco Social Embrapa 2003**: a arte de fazer um brasil que dá gosto. Brasília, DF: Embrapa, 2004. 92 p. il., acompanha 1 CD-ROM.

EMBRAPA. Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais. **Integração Institucional**. Documento apresentado na reunião da Embrapa entre DE e chefias de UDs e UCs. Pirenópolis-GO, Dezembro 2000a, 10p.

EMBRAPA. Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais. **O Relacionamento entre Embrapa e as OEPAs**. Brasília, DF, Outubro 2000b. 7p. Documento interno não publicado).

EMBRAPA. Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais. **Proposta de atuação interinstitucional que promova o desenvolvimento do agronegócio e induza o desenvolvimento regional**. Brasília, DF, Setembro 2002. 27 p. Documento interno não publicado).

A. F. D. Avila et al.

KUNTZ, R. N. Presidente, fique bravo com a Embrapa. Jornal **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 dez. 2004. Economia, p. 2.

SILVA, G. L. S. P. da. **Produtividade agrícola, pesquisa e extensão rural**. São Paulo: USP-FIPE, 1984. (Ensaio econômico, 40).

VICENTE, J. R. **Influência da educação, pesquisa e assistência técnica na produtividade da agricultura brasileira na década de setenta**. Piracicaba: USP-ESALQ, 1989. 193 p. (Dissertação de Mestrado).