

3º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS
09 a 12 de setembro de 2008, UFCG, Campina Grande (PB)
GT 5 – Processo de trabalho, transformação produtiva e direitos sociais

PRIORIDADE DE PESQUISA PARA AGRICULTURA FAMILIAR: DISCURSOS QUE SE RENOVAM PRÁTICAS QUE SE ADIAM

Helenira Ellery Marinho Vasconcelos¹
Roberto J. Moreira²

Resumo

O trabalho apresenta uma breve análise da trajetória das políticas de desenvolvimento científico e tecnológico para a agricultura familiar nordestina formuladas e executadas pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, após a criação da EMBRAPA. Com este objetivo, procurou-se confrontar os recursos discursivos e as práticas de campo que estão na base da ação governamental no âmbito da ciência agropecuária. A análise contempla três programas específicos, a saber: Programa de Desenvolvimento da Agricultura de Baixa Renda; Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural e Programa de Pesquisa para Fortalecimento dos Sistemas de Produção da Agricultura Familiar e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar e à Sustentabilidade do Meio Rural. Antes de buscar empreender uma análise do produto líquido da política, o trabalho procura fazer um esforço de compreensão da ação dos atores que aponte para as conexões que se estabelecem entre ciência e sociedade, compreensão esta que se revela conflitante com o mito da neutralidade científica.

Palavras-chave: agricultura familiar, ciência agropecuária; desenvolvimento rural.

1. Introdução

Há dez anos, em dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre, fiz uma análise da trajetória de políticas centradas na modernização de sistemas tradicionais de produção da agricultura familiar nordestina, formuladas e executadas pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, após a criação da EMBRAPA. Com este objetivo, procurei identificar os atores envolvidos (*policy-makers*), suas práticas discursivas, as articulações entre eles e o campo em que se movimentam, destacando as determinações econômicas, sociais e políticas que fundam as bases da ação governamental no âmbito da ciência agropecuária.

A análise contemplava três programas específicos, a saber: Programa de Desenvolvimento da Agricultura de Baixa Renda; Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural e Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar. A especificidade de nossa análise, contudo, centrava-se

¹ Doutoranda em Sociologia, UFC. Pesquisadora da Embrapa Agroindústria Tropical. helenira@cnpat.embrapa.br.

² Doutor em Economia Rural, Professor-Pesquisador do CPDA/UFRRJ.

em dois momentos. O primeiro entre duas vertentes caudatárias de política governamental de maior alcance: de um lado, a agenda centrada na necessidade de ampliar os ganhos de produtividade do setor agroindustrial, e de outro, o compromisso de redução das disparidades sociais e regionais acentuadas pelo modelo da 'modernização conservadora', quando, em meados da década de 80, em meio ao processo de abertura democrática, a Embrapa passa a adotar no Nordeste, uma agenda determinada pelas fontes de financiamento de programas especiais, sobretudo, daqueles orientados para o apoio ao pequeno produtor rural.

O segundo, no início da década de 90, quando a denúncia de um contingente de 32 milhões de miseráveis e do agravamento da questão ambiental, simultaneamente, alardeada nos diversos meios de comunicação do país, colocou em evidência uma crise, já em processo, dos paradigmas que deram sustentação ao modelo de modernização da agricultura brasileira, requer a (re) configuração das estratégias de desenvolvimento agrícola, (re) definindo e um novo arcabouço conceitual modernização da agricultura familiar.

Alinhada à nova estratégia governamental, a Embrapa também redefiniu seu modelo operacional de pesquisa, organizando sua programação em consonância com os temas considerados grandes desafios nacionais. Associado às prerrogativas de fortalecimento da agricultura familiar, instituiu-se, em 1994, no SNPA, o programa de pesquisa para agricultura familiar³.

Antes de buscar empreender uma análise do produto líquido das políticas de Ciência e Tecnologia, o trabalho realiza um esforço de compreensão da ação dos atores apontando as conexões que se estabelecem entre ciência e sociedade. De fato, a narrativa ao se construir ia encontrando, na própria cultura institucional, ou seja, no campo⁴ onde se confrontam os cientistas agrícolas, elementos que anunciavam as dificuldades para que o discurso então proposto se traduzisse em uma efetiva prática de trabalho junto aos agricultores familiares.

O presente texto traz um olhar retrospectivo sobre esta experiência, reconstruindo a narrativa para atualizá-la com análises focadas em modificações ocorridas nos últimos dez anos e que levaram a extinção do programa de pesquisa instituído, em 1994, e a (re) configuração da

³ O pacote tecnológico consta de um conjunto de técnicas e práticas recomendadas para uma determinada cultura ou criação. Neste modelo, a geração de tecnologias era uma atribuição da EMBRAPA enquanto a difusão das práticas e técnicas, bem como a adoção destas ficava sob a responsabilidade da EMBRATER.

⁴ A noção de campo é aqui utilizada no sentido de um espaço social estruturado, um campo de forças — há dominantes e dominados, há relações constantes, permanentes, de desigualdades, que se exercem no interior desse espaço — que é também um campo de lutas para transformar ou conservar esse campo de forças. (BOURDIEU, 1996, p. 57).

agenda de pesquisa para agricultura familiar, que rearticula propósitos de prioridade, asseguradas por meio de nova figura programática, fundada, em 2004, para apoiar projetos voltados para inserção da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária.

A idéia de reconstrução deste trabalho orienta-se na perspectiva de um ensaio-discussão. Para seguir um percurso metodológico demarcado desse ponto de vista, recorri, além de notícias da imprensa e de variados documentos da Embrapa a diversas fontes - formais e informais - examinando rotinas do meu campo de trabalho, na perspectiva de realização de uma observação participante. De um ponto de vista mais organizacional, a presente narrativa está dividida em quatro partes, que obedecem mais a reorientações de políticas governamentais que a períodos cronológicos rígidos.

Assim, na primeira parte se faz uma contextualização do surgimento da pesquisa agropecuária brasileira. Em seguida, o texto demarca o período que a Embrapa define uma prioridade para as unidades de produção familiar do Nordeste, ressaltando o contexto de crise vivenciado pela Empresa e que, de fato, se apresenta como um dos elementos definidores para a reorientação institucional. As duas últimas partes traduzem debates que consagram e secularizam prioridades de pesquisa para a agricultura familiar, cujos limites divisórios se associam, por assim dizer, a diferentes orientações governamentais. Na primeira, sob a marca do Governo FHC, se institui um Programa de Pesquisa para Agricultura Familiar, que se encerra neste mesmo mandato; na segunda quando se inicia o Governo Lula, o debate é retomado, sendo a agricultura familiar reincorporada à programação de pesquisa da Empresa por meio de um Macroprograma que visa a sua inserção social. Finalmente apresentamos algumas inconclusões ou dizendo de outra forma, algumas observações transitórias.

2. Circunstâncias do surgimento da pesquisa agropecuária

A criação do Jardim Botânico, por D. João VI, no Rio de Janeiro, em 1808, início de institucionalização da pesquisa agropecuária brasileira, inaugurou uma visão de ciência conscientemente a serviço do Estado monárquico, fazendo parte de uma rede de jardins botânicos que se criara em países da Europa e de suas colônias, compartilhando o espírito mercantilista e nacionalista difundidos pelos impérios da Europa Ocidental (Flores&Silva, 1994: 23).

Passando do Estado monárquico ao oligárquico que floresceu entre 1889 e 1930, as realizações de cunho científico para o desenvolvimento da agropecuária brasileira, favoreceram a aristocracia agrária do café aliada aos interesses do capital agroexportador. A partir de 1930 delineiam-se os contornos de um novo aparelho estatal sustentado pela aliança da burguesia industrial e mercantil com alguma participação da classe média e dos operários, sem exclusão do bloco cafeeiro, mais aberto ao projeto de industrialização. A história desse período aponta para um vigoroso processo de industrialização, tendo a agricultura cumprido diversos papéis - abastecimento interno, exportação e fonte de divisas, liberação de força de trabalho, etc. - não tendo se constituído, no entanto, como núcleo significativo de acumulação e de progresso técnico.

O Estado que se instala a partir do golpe militar de 1964 passou a estimular a modernização da agricultura, buscando integrá-la à racionalidade do processo de acumulação capitalista. Tendo início em 1965 com a implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural, a modernização agrícola brasileira, tomou impulso, em 1972, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), momento em que na formulação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), a ciência e tecnologia passam a ser um objetivo explícito da política econômica.

Esta delimitação tem marcada importância nessa temática dado que a essência dessa análise centra-se no momento em que o pequeno produtor surge como prioridade nos discursos dos programas do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, sob a coordenação da Embrapa. Não obstante registre-se um programa de desenvolvimento tecnológico para o produtor de baixa renda, operacionalizado pela Associação Brasileira de Crédito Rural e Assistência Técnica (ABCAR), nosso campo analítico recai sobre as atividades de extensão e assistência técnica quando estas após a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), em 1974, passam a compor o SNPA, ou seja, quando pesquisa e extensão integram-se organicamente com o intuito de modernizar os produtores familiares tradicionais através de três programas, a saber: programa de promoção da agricultura de baixa renda; programa de apoio ao pequeno produtor rural; e programa de pesquisa em agricultura familiar.

Neste percurso, observa-se que a ação mediadora do Estado para modernizar tecnologicamente a forma de produção familiar, a partir da coordenação centralizadora da

Embrapa, assumiu no SNPA, três fases distintas, e que correspondem a três diferentes concepções.

Na primeira delas, 1974-1979, acreditava-se que através da “inovação induzida” os produtores tradicionais tornar-se-iam modernos. Caracterizada pela euforia do “milagre econômico” a modernização da agricultura era viabilizada através de “pacotes tecnológicos”. Nesta fase registra-se um programa de promoção da agricultura de baixa renda para o Nordeste, cuja responsabilidade de execução, junto às propriedades agrícolas, é do sistema Embrater.

À Pesquisa (representada pela Embrapa), que junto ao Crédito e a Extensão Rural formavam o tripé de sustentação da modernização agrícola, competia tão somente gerar de tecnologia e reunir-se com os técnicos da extensão para consolidação dos pacotes tecnológicos.

3. Definição de prioridade para o pequeno produtor

De caráter excludente e concentrador, o modelo de modernização da agricultura brasileira contribuiu para o aumento de concentração da renda e da terra, agravando, em consequência, as disparidades sociais e regionais. Um dos mecanismos acionados, pelo Estado, para redução destas disparidades era o estabelecimento dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), movimento liderado pela FAO que conta com forte apoio do Banco Mundial. Segundo Hayami & Ruttan (1988: 467), estas organizações empenharam-se “em dirigir recursos no sentido de melhorar a produtividade e o *bem-estar dos pobres no campo*”, nos países mais pobres”.

A Embrapa integrou-se à malha de instituições governamentais responsável pela condução dos programas de desenvolvimento rural integrado. No Nordeste, sobretudo, a partir de 1985, os programas de desenvolvimento rural, além de regerem critérios de prioridades, tornaram-se uma fonte de recurso adicional para as entidades governamentais. O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP)⁵ foi o que levou para o Nordeste, bem ou mal, um maior número de atividades voltadas para apoio da produção familiar.

Implantado em 1985, sob os auspícios da Nova República, o Projeto Nordeste/PAPP dava prioridade a uma estratégia de desenvolvimento regional que privilegiava o pequeno produtor com foco no desenvolvimento comunitário. Essa concepção pressupunha uma ênfase nas ações

⁵ O PAPP estabeleceu uma lista de prioridades de pesquisas passíveis de adoção por parte do pequeno produtor. Estas prioridades levavam em conta as limitações de ordem climática, como por exemplo a escassez de chuva na região Nordeste, e as limitações desta categoria de produtores em termos de recursos produtivos.

relacionadas ao aumento da produção e da produtividade agrícola para as comunidades dos pequenos produtores da região, tendo relevo o papel que caberia ao segmento de geração e difusão de tecnologia, isto é, ao SNPA.

Muito embora, a Embrapa, em 1979, tenha redefinido sua programação de pesquisa ancorada em argumentos associados a necessidade de retração das disparidades sociais e regionais, apenas a partir de 1985 o pequeno produtor apareceu como prioritário no discurso institucional, evidenciando, assim, uma segunda fase, em que, ao contrário do que estabelecia o modelo de “inovação induzida”, o desenvolvimento tecnológico das unidades de produção familiar dar-se-ia em consonância com suas reais necessidades.

A descontinuidade nas prioridades, diretrizes e objetivos das instituições governamentais poderá ser anotada durante todo percurso analítico. Note-se que estas reorientações, em momento algum, traduzem a resolução de problemas que fundamentaram sua concepção e conseqüente alocação de recursos. As rupturas sempre estiveram mais associadas a novos modelos políticos e à entrada em cena de novos atores sociais que passam a adotar diferentes estratégias que possam compor um Brasil Moderno. O ideal de modernidade emoldura-se num quadro em que a última novidade européia ou norte-americana, como diz Ianni (1994:45) “pode representar o novo paradigma para pensar, filosofar, explicar, criar”.

Voltadas para o atendimento dos interesses hegemônicos, as estratégias modernizantes se alternam nas diferentes conjunturas políticas, econômicas. Assim, no final da década de 80 passam a ser correntes as críticas ao modelo de modernização da agricultura brasileira. Este, além de favorecer a concentração da renda e da terra, contribuiu fortemente para degradação do meio-ambiente. Novas concepções entram em cena.

A tomada de consciência do esgotamento dos recursos naturais traz consigo a idéia de uma mudança na noção de desenvolvimento, com ênfase, na necessidade de um conceito menos produtivista de desenvolvimento agrícola. Neste contexto, toma corpo o debate sobre o “Desenvolvimento Sustentável” como um objetivo a ser perseguido por todas as nações. As agências financeiras internacionais impunham a exigência de que qualquer estratégia de desenvolvimento, em qualquer nação, guarde em si os objetivos comuns de assegurar a sustentabilidade dos sistemas, tendo em vista a necessidade de geração de empregos e de conservação e preservação do meio ambiente.

Questões financeiras debitadas à crise fiscal e questões ideológicas reputadas a onda neoliberal se somavam, exigindo das políticas de Estado uma revisão na formas de atuação de seu quadro institucional. O endividamento e a conseqüente inoperância do Estado e dos aparelhos de execução de suas políticas, na década anterior e no alvorecer dos anos 90 tornaram-se o alvo das críticas da sociedade civil como um todo e, em especial, da classe empresarial. Esta última, de assegurada representatividade durante todo o processo de modernização, não mais podendo contar com as benesses que lhes eram concedidas passa a defender com veemência a privatização do Estado.

Não se pode contestar que o sentimento que movia a classe empresarial a defender as idéias de privatização estivesse ligado ao esgotamento dos recursos financeiros e orçamentários dos cofres públicos brasileiros. Prudente lembrar, contudo, que tais manifestações poderiam estar associadas ao efeito da onda neoliberal que, a partir do início da década de 90, atingiu o coração do Estado brasileiro, provocando um sentimento geral de que o conceito do Estado do Bem-Estar Social precisava ser revisado.

Nas instituições públicas se configurou um quadro de intensa procura por novos conceitos, enfoques, modelos e paradigmas. Em 1990, ao acender das luzes do Governo Collor, a extinção ou privatização das Empresas Públicas tornou-se um dos principais instrumentos de reforma do Estado.

No caso das instituições encarregadas de promover o desenvolvimento rural, logo em 1990, a Embrater foi extinta. As Empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural passaram a ser coordenadas pela Embrapa. Esta por sua vez, desencadeou um processo de planejamento estratégico, antecipando-se às mudanças que se anunciavam, exigindo da Ciência comportamentos compatíveis com as mudanças econômicas, sociais e políticas.

No caso da ciência agropecuária, desde o final dos anos 80, nos lembra Salles Filho (1994: 3), "tomou forma um sentimento geral de que as bases em que se assentavam o paradigma tecnológico da agricultura (...) não davam mais conta de atender as transformações em curso".

4. A agricultura familiar ganha essencialidade em novo modelo de desenvolvimento

A década de 90 emergiu recheada de análises críticas à “modernização dolorosa”⁶, sob um vendaval de mudanças profundas e rápidas, principalmente àquelas decorrentes do esgotamento dos modelos de desenvolvimento, e da crise em cadeia de paradigmas sócio-culturais, econômicos, políticos-ideológicos e institucionais do mundo inteiro.

No Brasil, uma nova estratégia de intervenção estatal lança, às instituições governamentais, novas diretrizes para o desenvolvimento sustentável da agricultura. Com assessoria da FAO e apoio financeiro do Banco Mundial, cria-se, em 1994, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) pautado em argumentos que listavam vantagens das unidades de produção familiar, especialmente, por produzirem por meio de sistemas diversificados e empregadores de mão-de-obra no campo, a agricultura familiar foi considerada essencial e estratégica no novo padrão de desenvolvimento econômico. A sua primazia dava-se pela capacidade de rebater os dois grandes elementos da crise no modelo de desenvolvimento brasileiro: a questão ambiental e o desemprego.

Como um dos instrumentos de política agrícola do PRONAF, a pesquisa agropecuária deveria “redefinir seus modelos institucionais para ajustarem-se conceitual, metodológica e gerencialmente às necessidades e especificidades da agricultura familiar” (PRONAF, 1994: 15). De fato, em 1994, a Embrapa redefiniu sua programação de pesquisa, passando a trabalhar por grandes temas nacionais. Nesta reformulação é concebido o Programa de Pesquisa em Agricultura Familiar, requerendo que este campo específico da política agrícola do PRONAF - a pesquisa agropecuária - redefinisse seus modelos institucionais “para ajustarem-se conceitual, metodológica e gerencialmente às necessidades e especificidades da agricultura familiar” (PRONAF, 1994: 15).

4.1 O programa de pesquisa em Sistemas de Produção da Agricultura Familiar

A Embrapa alterou a sua programação de pesquisa em consonância com os novos anseios da sociedade. O Plano Diretor (1994-1998) inaugurou o Sistema Embrapa de Planejamento (SEP)

⁶ Vários autores brasileiros tem se dedicado a estudar os efeitos perversos do processo de modernização da agricultura brasileira, que teve seu auge na década de 1970. Dentre estes, destacam-se os trabalhos de José Graziano da Silva, de quem se toma emprestado o termo

instituindo 16 programas de pesquisa focados nos grandes temas nacionais. Foram considerados programas prioritários nacionais, os seguintes: (1) Recursos Naturais; (2) Conservação e uso dos recursos genéticos; (3) Biotecnologia; (4) Sistemas de produção de grãos; (5) Sistemas de produção de frutas e hortaliças; (6) Sistemas de produção animal; (7) Sistemas de produção da matérias primas; (8) Sistemas de produção florestal e agroflorestal; (9) *Sistemas de produção da agricultura familiar*; (10) Colheita/extração, pós-colheita, transformação e preservação de produtos agrícolas; (11) Proteção e avaliação da qualidade ambiental; (12) Automação agropecuária; (13) Suporte a programas de desenvolvimento rural e regional; (14) Intercâmbio e produção de informação em apoio às ações de pesquisa e desenvolvimento; (15) Modernização institucional dos sistemas estaduais de pesquisa agropecuária; (16) Administração e Desenvolvimento Institucional (Plano Diretor da Embrapa (PDE 1994-1998) EMBRAPA, 1994: 34-41).

Cinco dos 16 programas considerados prioritários pelo sistema Embrapa - os de números 01, 02, 08, 09 e 11 - estavam alinhados à exigência do desenvolvimento rural, quer dizer, lograr a sustentabilidade dos sistemas agropecuários. A expressão *desenvolvimento sustentável* foi acrescida à Missão da Embrapa de "gerar, promover e transferir conhecimento e tecnologia para a agropecuária brasileira".

Pela primeira vez a Agricultura Familiar compôs o Plano Operativo da Empresa assegurada na figura programática de projetos de pesquisa, podendo, portanto, pleitear recursos do Tesouro. Neste aspecto particular, a relevância do Programa apontou fragilidades. Como mostrou o estudo de Vasconcelos (1997: 162-164) o orçamento da Empresa para distribuição entre os programas de pesquisa, no período compreendido entre 1994 e 1997, registrou uma queda na participação do valor orçado para o Programa de Agricultura Familiar, pois os recursos que representavam 5,34% do orçamento total dos programas, em 1994, passaram a representar 3,77%, em 1997.

O mesmo decréscimo pode ser constatado em termos absolutos, ou seja, o programa da agricultura familiar que tinha uma dotação orçamentária da ordem de R\$ 1.582.000,00 em 1994 decresceu para R\$ 1.500.000,00 em 1997, significando uma redução de 5,18%. Outro dado de relevo é que em 1997 a agricultura familiar possuía o segundo menor volume de recursos, ao lado da rubrica "pós-colheita" e superior somente aos recursos para "automação".

Como se pode ver o programa não conseguiu pontuar uma primazia do ponto de vista de sua materialidade. Em nosso entender, contudo, não é a questão de alocação de recursos materiais que constitui no principal elemento motivador ou definidor de práticas de pesquisa imbricadas com as unidades de produção familiar. Valores, crenças, esquemas de premiação, entre outros, que constituem as subjetividades do campo da pesquisa agropecuária mostram uma ausência ou frágil ancoragem institucional para que esses discursos se transformem em práticas factíveis.

As dificuldades previstas pela própria coordenação⁷ do programa de pesquisa da agricultura familiar e referendadas em outro estudo de Vanconcelos *et al* (1998)⁸ se confirmaram e, certamente, se associavam muito mais, como se verá adiante, à cultura institucional e às descontinuidades das políticas governamentais, do que a uma indefinição de prioridade na alocação de recursos. De fato, foi breve o período de duração do Programa de Pesquisa para Agricultura Familiar. Sua permanência coincidiu com o tempo de gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso - o Governo FHC. Na "era FHC" a delimitação de prioridades das instituições governamentais se guiava por três metas básicas: "definir com exatidão o público alvo, garantir a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para atingir os objetivos contratados, e cobrar resultados estabelecidos num contrato de gestão" (ABU-EL-RAJ, 2005, p.50).

Como se tenta apontar neste debate, são as injunções governamentais que definem e redefinem prioridades para as entidades governamentais. A doutrina nos mandatos de FHC (1994 - 2002) "seguiu os moldes de gerenciamento público" (ABU-EL-RAJ, 2005, p.33). Alinhada ao aspecto doutrinário, o Sistema Embrapa de Planejamento (SEP) foi substituído por um Sistema Embrapa de Gestão (SEG), introduzindo alterações no sistema de planejamento da pesquisa com o propósito de executar o ciclo completo da gestão dos projetos - planejamento, execução, acompanhamento, avaliação, realimentação e cronograma de liberação de recursos financeiros para dotar a Empresa de maior transparência e flexibilidade organizacional.

Orientadas em diretrizes estratégicas de uma nova Agenda Institucional e PDE foram estabelecidas as metas institucionais, para as quais se alocariam os recursos financeiros da

⁷ Guimarães Filho (1997: 102), coordenador do programa de pesquisa da agricultura familiar, destacava quatro dificuldades para que o programa lograsse êxito: a) pouca adequação do perfil das equipes de pesquisadores; b) baixo nível de interação institucional, notadamente com as universidades; c) débil relacionamento profissional.

⁸ Perfil do Pesquisador: uma ameaça ao êxito do Programa de Pesquisa em Agricultura Familiar. VASCONCELOS, H. E. M. ; ALVES, J. U. In: IV Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 1998, Londrina, PR, 1998.

programação de pesquisa. Para tornar factível o cumprimento das metas institucionais fixadas pela Diretoria Executiva, na Embrapa instituiu-se 05 macroprogramas (MP), a saber: MP1 para gerenciar projetos de base científica elevada, voltado para os grandes desafios nacionais; MP2 para gerenciar projetos de pesquisa de natureza temática ou interdisciplinar de caráter aplicado ou estratégico-inovadora; MP3 para apoiar o desenvolvimento, a transferência, a validação de tecnologias, protótipos e unidades demonstrativas orientados para o desenvolvimento tecnológico incremental; MP4 voltado para transferência de tecnologia e comunicação empresarial; e, MP5 para apoio e melhoria dos processos de gestão da informação.

No final do Governo FHC, a agricultura familiar perdeu a sua centralidade no SNPA. As suas demandas mal identificadas e, em sua maioria, além ou aquém das questões tecnológicas, teriam que estar diluídas nos objetivos dos macroprogramas.

5. O lugar da agricultura familiar no governo Lula

Em 19 de novembro de 2002, momento que se avizinha a posse de um Governo Popular e Democrático, o Sindicato dos Trabalhadores das Instituições de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário (SINPAF) encaminha um ofício ao presidente eleito Luis Inácio Lula da Silva, informando ter constituído um fórum qualificado de pesquisadores, ex-dirigentes da pesquisa, sindicalistas e militantes dos partidos da coligação “Lula Presidente” para enfatizar as questões programáticas que entendiam serem essenciais aos postulados do Partido dos Trabalhadores no Programa Vida Digna no Campo⁹. Tendo em vista as premissas do programa partidário, o Fórum requiritava a construção de uma nova matriz tecnológica, centrada em quatro eixos: 1º sustentabilidade da Agricultura Familiar, da Reforma Agrária e Segurança Alimentar; 2º foco na agroecologia; 3º direito dos povos indígenas e produtores rurais no acesso ao recursos genéticos conhecimentos associados; 4º na restrição à comercialização dos transgênicos, sem negligência da investigação científica.

As prematuras exigências do SINPAF encaminhadas ao presidente eleito anuncia o campo de disputa marcado por diferentes linhas de pensamento, de filiação partidária, etc. A diretoria

⁹ O programa VIDA DIGNA NO CAMPO foi fruto de um longo acúmulo de idéias dos partidos da Coligação Lula Presidente e produto de um amplo diálogo com todos os segmentos partidários e sociais envolvidos na temática rural, define o papel essencial do Desenvolvimento Rural, da Política Agrícola e Agrária e da Segurança Alimentar que designava o papel essencial da Reforma Agrária no momento da retomada do crescimento no Programa de Governo.

que o Governo Lula empossou - composta pelo agrônomo Clayton Campanhola orientado no pós-doutorado por José Graziano, ministro de Segurança Alimentar e responsável por sua indicação, a nomeação de Hebert Cavalcanti, ex-presidente do SINPAF e de Gustavo Chianca, indicado pela ministra da Assistência Social, Benedita da Silva - não foi tão bem acolhida

Em seu início, fevereiro de 2007, por meio da Resolução Normativa N° 2, o Diretor-Presidente ajustou as prioridades de pesquisa e ordenando-as em escala decrescente, resolveu:

(1) Definir, como primeira vertente prioritária da Embrapa, atividades de pesquisa e desenvolvimento direcionadas aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pequenos empreendedores rurais; (2) Fortalecer, como segunda vertente prioritária, atividades de pesquisa e desenvolvimento voltadas para as cadeias do agronegócio; (3) Ampliar, como terceira vertente prioritária, atividades de pesquisa inovadoras em temas estratégicos.

A reorientação na ordem de prioridades da pesquisa agropecuária, associada ao preconceito da comunidade científica de ser conduzida, em sua instância maior, por lideranças sindicais e militantes petistas acirrou seu campo de disputa, deslocando, em dado momento, uma tradição partilhada pela comunidade, de evitar notícias negativas na imprensa, tendo em vista a proteção com a imagem da Empresa. O embate que se travava na Empresa, com frequência, ocupou espaço nos jornais do País. Mencionaremos, a seguir, duas notícias que expressam a natureza desse debate, durante os dois anos de gestão do Presidente Clayton Campanhola.

No início da gestão, no jornal O Globo, por exemplo, a jornalista Lisandra Paraguassú, em matéria datada de 14 de abril de 2003, intitulada "Política contamina pesquisas na Embrapa" afirmava que desde o início do governo Lula as queixas de pesquisadores e técnicos sobre interferências em nomeações, mudanças de orientação na pesquisa e o poder excessivo do sindicato estão se avolumando, prejudicando o maior patrimônio da empresa: sua produção.

Um nota, de 25 de janeiro de 2005, intitulada "Fim do Pesadelo"¹⁰ para referir-se à demissão do presidente da Embrapa, muito bem retrata o conteúdo do debate que se travou na imprensa:

[...]parece finalmente ter chegado ao fim o cerceamento ideológico do trabalho da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. O processo começou no início do governo Lula, quando o presidente da Embrapa por ele nomeado, Clayton Campanhola, já em seu discurso de posse anunciou que passaria a dar ênfase à agricultura familiar, em

¹⁰ Fonte: <http://agenciact.mct.gov.br/index.php/content/view/23173.html>. acesso em 29/03/2007.

detrimento do agronegócio — uma estranha atribuição de prioridades para uma instituição devotada ao trabalho científico. (AGÊNCIA CT, 25.01.2005).

O que importa reter neste debate é que de fato o discurso contido na resolução normativa de fevereiro de 2003, não se manteve sequer na gestão do presidente Clayton Campanhola. Quando aumentaram as pressões externas e do campo dos profissionais da pesquisa, a ordenação de prioridades foi se modificando não só nos discursos e entrevistas.

Nos documentos, essa inversão é notória. No IV Plano Diretor da Embrapa (2004 – 2007) – carta de intenção da Empresa - a agricultura familiar sequer figura no texto que define a missão da Empresa de “ Viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural, com foco no agronegócio, por meio da geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício dos diversos segmentos da sociedade brasileira” (EMBRAPA, 2004, 21).

Logo no primeiro ano, através de um Convênio firmado entre Embrapa e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), uma significativa soma de recursos foi alocada para formulação e implantação de projetos estruturantes em apoio aos programas sociais do Governo Lula, especialmente o Fome Zero. Essa quantia maior de recursos destinada aos atores do mundo rural em situação de exclusão ou de limitada inserção aos mercados foi motivo de grande descontentamento, junto a uma significativa parcela da comunidade científica, posto que em sua visão, o agronegócio - que era responsável por safras recordes e pela maior parcela dos superávits da balança comercial – havia sido posto de lado.

Evidentemente não se tem quaisquer sinais que possam demonstrar que o agronegócio foi escamoteado durante o período em análise. De fato, o que se pode apontar é uma crescente redução no orçamento destinado à pesquisa agropecuária brasileira. A presidente do SINFAF, Selma Beltrão, rebatendo tais críticas lembrava que a redução dos recursos destinados à Empresa não era algo novo. Se calculada em dólar constatar-se-ia que o orçamento para a ciência agrícola caiu quase 50%, passando dos US\$ 500 milhões, em 1997, para US\$ 230 milhões em 2003, resultando numa diminuição no número de funcionários e pesquisadores.

No conjunto, as unidades de produção familiar brasileiras, certamente, se beneficiaram com uma maior parcela de recursos mediados pelo campo em que se movimenta a pesquisa agropecuária. Entretanto, este incremento deve-se aos programas sociais do Governo. O presidente da Embrapa, quando foi demitido no início de 2005, afirmava que havia se preocupado

sim com a inclusão da agricultura familiar, mas não em detrimento da agricultura comercial. Em depoimento dado, em 25 de janeiro de 2005, para Folha de São Paulo ele desabafou: “Investimos menos de 5% do nosso orçamento em pesquisas de agricultura familiar. Nunca abrimos mão da pesquisa no agronegócio”.

Essa é uma afirmativa com a qual tendem a concordar grupos de técnicos e pesquisadores que, no campo da ciência agropecuária, partilham uma concepção de que se deve definir, não só no discurso, uma prioridade para agricultura familiar, mas também e, sobretudo, que se incorpore ao espaço social compartilhado por pesquisadores práticas pautadas na compreensão de que antes mesmo que se formular na figura programática dos projetos qualquer ação se empreendesse uma topografia cultural, no sentido descrito por Costa & Vasconcelos (2004)

[...] um procedimento sistemático capaz de identificar e descobrir os repertórios mentais, os equilíbrios relacionais e das hierarquias de pessoas ou de valores, bem como das práticas e dos interesses econômicos estabelecidos que caracterizam o grupo social ao que se está querendo convencer da operação de desenvolvimento. (COSTA & VASCONCELOS, 2004, p. 6).

Os grupos que se identificam como de opção preferencial para realizar suas pesquisas para Agricultura Familiar, mediadas por uma reorientação de postura metodológica, vinham desde 2001, quando da extinção do Programa de Pesquisa da Agricultura Familiar, se ressentindo de um esvaziamento em seu espaço institucional. Estimulados pela definição de uma primeira vertente prioritária para Agricultura Familiar no novo Governo, informalmente começaram a reivindicar a concretização desse espaço. Em julho de 2003, aproveitando o momento de reunião dos pesquisadores da área de sócio-economia da Embrapa, realizada durante o XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), em Juiz de Fora, esses grupos específicos, destacaram-se do grupo maior e encontraram-se para colocar na pauta da nova diretoria, a instituição de um Macroprograma que apoiasse e gerenciasse projetos de pesquisa para agricultura familiar, focados na participação, em abordagens sistêmicas e na perspectiva do desenvolvimento territorial. Assim se rascunhou o termo de referência para criação do Macroprograma (MP6) que viria a ser instituído no final de 2004, como iniciativa “de aperfeiçoamento do SEG tendo “por objetivo dar suporte a iniciativas de desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e de comunidades tradicionais na perspectiva da agregação de valor e da abordagem territorial” (CAMPANHOLA, 2004, p.37).

Na atualidade, a figura programática que gerencia projetos voltados para inserção social das unidades de produção familiar brasileiras e, por conseguinte, o espaço social no qual os profissionais e grupos específicos se afrontam para tentar impor uma visão de mundo rural calcada no fortalecimento da agricultura familiar tem como uma de suas representações no Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, o Macroprograma 6 (MP6).

Qualquer análise que se queira empreender sobre a eficácia desse programa seria por demais prematura, dado que o mesmo tem pouco mais de dois anos de criação e não mais que um ano e meio de efetivo funcionamento. Entretanto, as resistências, as prioridades na alocação de recursos humanos e financeiros, os instrumentos de gerenciamento institucionais que, em última instância, indicam a persistência de uma visão de mundo que acredita na universalidade dos produtos resultantes do fazer científico, se de um lado não se constituem elementos para assegurar uma perspectiva sombria, de outro não nos fornece pistas que assegurem uma perspectiva otimista de que o MP6, pelo menos, sobreviva a novas injunções governamentais.

6. Considerações finais

Há mais de dez anos tenho buscado um entendimento desta temática, construindo nessa trajetória algumas poucas narrativas. Todas, inclusive esta, evidenciam determinadas dificuldades que se interpõem no caminho de uma anunciada transição paradigmática evocada com promessas de mudanças de diretrizes, de enfoques, de conceitos e objetivos para consolidar uma prioridade para agricultura familiar nos modelos de desenvolvimento brasileiro.

Quando se tenta dizer que não se pode adotar uma perspectiva otimista dois pontos primordiais podem ancorar o prognóstico: 1) a programação da Embrapa, em 2005, demonstrou que de um total de 463 projetos em andamento na carteira do SEG, o MP6 contava com menor número, apenas sete desse total. O MP5 criado no mesmo ano que o MP6, apresentava um número de 10, enquanto o MP1, MP2, MP3 e MP4, contavam, respectivamente, 9, 154, 201 e 82 projetos; (2) no SEG, o edital 05/2007 Agrofuturo, destina um valor total R\$ 7.575.000,00 para serem aplicados em pesquisa nos Macroprogramas 2, 3 e 6. Ao MP6, destina-se a menor parcela de recursos R\$ 1.825.000,00. Para os MPs 2 e 3 foram destinados, respectivamente, R\$ 3.750.000,00 e R\$ 2.000.000,00.

Sem nada concluir, mas para resumir reafirma-se que para que as prioridades de pesquisa para Agricultura Familiar não leve o título de mais um 'discurso ilusório' – para recorrer a um termo utilizado por Ciro Mascarenhas Rodrigues - é fundamental que se promovam substanciais mudanças na cultura organizacional da Empresa.

7. Referências bibliográficas

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Da "Era Vargas" à FHC: transições políticas e reformas administrativas. *in* Revista de Ciências Sociais, 1995, v. 36, números 1/2. 2005. p-33-51.

BOURDIEU, P. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.

CAMPANHOLA, Clayton. Novos significados e desafios. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2004. 51p.

COSTA, Elza M. L. da & VASCONCELOS, Helenira E. M. Importância das noções de topografia cultural e capital social como pressupostos em projetos de desenvolvimento local. *In* Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. ANAIS/VI Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 20 a 22 de outubro de 2004. Aracaju. Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2004. (CD-ROM).

EMBRAPA (Brasília, DF). Programa Nacional de Pesquisa Agropecuária. PRONAPA. Brasília, 1990. EMBRAPA. Secretaria de Administração Estratégica. (Brasília, DF). *Plano Diretor da EMBRAPA*. Brasília, 1992. 64p.

EMBRAPA. SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA. (Brasília, DF). *Plano Diretor da EMBRAPA*. Brasília, 1994. 51p.

EMBRAPA-CPATSA. (Petrópolis, PE) *Programa de Pesquisa em Agricultura Familiar*. Petrópolis, 1995.

EMBRAPA. Secretaria de Administração e Estratégia. IV Plano Diretor da Embrapa: 2004-2007. Embrapa. – Brasília, DF, 2004. 48 p.

FLORES, M. X.; SILVA, J. S. *O futuro sem fome*. Brasília: EMBRAPA - SPI, 1994. 103 p.

GUIMARÃES FILHO, C. Programa sistemas de produção da agricultura familiar. *In*: ENCONTRO DE PESQUISA SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NOS TABULEIROS COSTEIROS DE SERGIPE, 2, 1997, Aracaju. Agricultura familiar em debate: anais. Aracaju: EMBRAPA-CPATC, 1997. P. 93-109.

HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. *Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais*. Brasília: EMBRAPA - SEP, 1988. 583p. (EMBRAPA - SEP. Documentos, 40).

IANNI, Otávio. *A idéia do Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

INCRA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável: resumo do relatório final do Projeto UTF/BRA/036*. Brasília, 1995. (segunda versão).

SALLES FILHO, S. L. *Integração de mercados e privatização da pesquisa: impactos sobre a estrutura e a dinâmica organizacional dos INIAs*. Campinas: Unicamp, 1994. 64p. Estudo

preparado para o Programa de Desenvolvimento Institucional do PROCISUR (Versão Preliminar II).

VASCONCELOS, H. E. M. Produção familiar no Nordeste: definições e redefinições nas propostas do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – SNPA. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1997. Tese Mestrado.

VASCONCELOS, H. E. M.; ALVES, J. U. Perfil do Pesquisador: uma ameaça ao êxito do Programa de Pesquisa em Agricultura Familiar. *In*: IV Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 1998, Londrina, PR, 1998.