

CRISE NA PESQUISA



# A Embrapa na encruzilhada

A empresa estatal, que hoje gasta 85% do seu orçamento com pessoal, estuda novos modelos para reduzir a burocracia e priorizar a ciência

Texto **Mauro Zanatta**, de Brasília (DF)

**Q**uestionada dentro e fora de seus muros, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), uma das mais respeitadas instituições científicas do país, se prepara para viver uma ampla repaginação. Uma nova onda de mudanças, ainda em gestação, deve culminar na correção da rota, adequando o modelo, construído ao longo dos últimos 44 anos, às demandas imediatas do setor privado.

A ordem, sob o governo Michel Temer, é reaproximar a empresa do mercado, reduzir a burocracia interna e a dependência dos recursos do Orçamen-

to da União e retomar o protagonismo no cenário internacional, cobrando pela transferência da tecnologia tropical. A cooperação com outros países passaria a ter um viés comercial e seria moeda de troca para a abertura de mercados a produtos brasileiros.

A Embrapa que emergirá desse processo dependerá do grau e do tamanho da abertura que a atual gestão da empresa e o Ministério da Agricultura vão admitir para responder à crescente massa de críticos e insatisfeitos com os rumos dos últimos anos, especialmente nos 14 anos de governos do PT.

Se depender do ministro Blairo Maggi, haverá uma mudança profunda. "Vamos corrigir o rumo, ter uma

empresa mais proativa, ligada ao mercado e em parcerias, com inserção no mercado mundial e pensando dez anos à frente", disse à GLOBO RURAL. As alterações, segundo ele, vão obedecer às restrições financeiras do país.

"Num momento de crise, não é hora de pensar em sacar da cartola planos de ampliação do papel dela. Mas podemos, sim, buscar auxílio de fora para desenhar essa Embrapa do futuro."

O primeiro passo concreto já foi dado. A empresa começou a trocar seus três diretores executivos, nos cargos desde 2012. Mas o presidente Maurício Lopes, por enquanto, permanecerá. "Ele tem um mandato mais amplo e conduz a empresa em consonância comigo", diz Blairo. O ministro diz que "tem muita coisa sendo feita", mas nada "revolucionário". "O que existe é uma dificuldade de colocar isso na prateleira."

Há nuances nessa mexida de Maggi. Ele quer atuação firme no exterior, mas também cobrança pela tecnologia. No governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a Embrapa era usada de forma política na cooperação com países da África. Em troca, Lula queria votos ao seu plano de integrar o conselho de segurança das Nações Unidas. Presidentes e embaixadores africanos eram cortejados pelo Itamaraty nesse jogo geopolítico. Isso ficou para trás. "O Brasil gastou muitos milhões. Temos de cobrar para transferir tecnologia. Ou que eles nos deem preferência de acesso a seus mercados", diz o ministro da Agricultura.

## Fábrica de soluções

Antes disso, porém, será preciso arrumar a casa dessa "fábrica de soluções" agropecuárias. Dona de um vistoso orçamento de R\$ 3,4 bilhões previsto para este ano, a Embrapa sofre com falta de recursos para tocar seus projetos de pesquisa na ponta e, mais ainda, para levar aos produtores a tecnologia e a inovação produzidas em suas 46 unidades. O gigantismo da empresa pública, expresso ainda pelo corpo de 9.625 funcionários, se traduz em milhares de patentes, processos, produtos, publicações e contratos mantidos com parceiros nacionais e estrangeiros – nos últimos nove anos, até 2015, foram publicados quase 1.200 artigos científicos por ano.

Mas essa característica também fica visível na quantidade de procedimentos que passaram a ser exigidos às pesquisas em laboratórios, casas de vegetação e campos experimentais. Há vários pro-

cessos e subprocessos pendurados em dois grandes sistemas de controle e gestão, além de outro só para diárias e passagens.

O grosso do orçamento da Embrapa vai para pagar pessoal. Neste ano, a empresa baterá seu próprio recorde histórico ao prever 84% do orçamento aprovado pelo Congresso para bancar funcionários. Serão R\$ 2,83 bilhões. Para comparação, em 2002, com um orçamento bem menor, a estatal gastava 68% com a folha salarial (veja quadro na pág. 44). "A Embrapa só respira hoje. E gasta muito com pessoal, não tem como investir", avalia Blairo Maggi.

Na pesquisa propriamente dita, a Embrapa gasta relativamente pouco. Em 2016, foram aplicados R\$ 173,3 milhões nos chamados macroprogramas, que são tocados por parte dos 2.448 pesquisadores da casa em mais de 1.000 projetos em andamento. Para este ano, a Embrapa estima chegar perto de R\$ 186 milhões em gastos com pesquisas na ponta. Aí está incluída uma infinidade de despesas, desde pagamento de estagiários, impostos, tributos, combustível, diárias, passagens, congressos, exposições, feiras e livros até os materiais de laboratório, químicos, informáticos, veterinários.

A Embrapa afirma que aplica mais na ponta: R\$ 73,5 milhões adicionais saem, em média, de contratos e convênios para aplicação em pesquisa todo ano. Além disso, no ano passado, outros R\$ 14,5 milhões vieram por via direta de contratos comerciais com o setor privado. Mas esse dinheiro tem uso limitado. Só pode ser usado com a contrapartida orçamentária. Ou seja, acaba concorrendo com o orçamento total.

Olhada de fora, a Embrapa segue como ícone nacional e referência global no agonegocio. Mas é percebida como uma estrutura em que faltam governança, gestão, unidade de ação entre os centros de pesquisa e onde há problemas de execução do planejamento, embora exista um sem-número de processos burocráticos internos de controle e fiscalização das ações da atividade-fim.

As críticas vão desde a perda de mobilidade e da identidade original da empresa, passando pela dispersão e a fragmentação dos recursos disponíveis, desembocando nas divergências entre grupos de influência interna sobre quais devem ser as prioridades da estatal.



“Tem muita coisa sendo feita, mas nada revolucionário. O que existe é uma dificuldade para colocar isso na prateleira”

**BLAIRO MAGGI**  
MINISTRO DA AGRICULTURA E  
ABASTECIMENTO

## A EMPRESA REDUZIU DRASTICAMENTE SUA PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE SEMENTES

O professor e especialista em economia agrícola da **Unicamp** Antonio Marcio Buainain aponta a "fragilidade política" da Embrapa como motivo para o loteamento político-partidário ocorrido na direção e nos centros, especialmente sob o PT. "A Embrapa é vítima de seu sucesso", afirma. Com demandas e pressão política do governo, diz, ela passou a atuar fora de suas atribuições. Ele lembra a atuação "forçada" na África e na Venezuela, no cadastro ambiental e na demarcação de terras indígenas. "O modelo da Embrapa foi perdendo sentido. Não sabe hoje se trata dos problemas efetivos do presente ou do futuro. Faltam foco e prioridade."

Os produtores rurais reclamam que a empresa pública se distanciou dos problemas cotidianos e das demandas urgentes e estratégicas do agronegócio. E os deixou nas mãos dos pacotes tecnológicos das multinacionais – que incluem desde financiamento da safra, passando por sementes, agrotóxicos e a entrega da produção.

"A Embrapa é muito importante, mas não conseguiu acompanhar a tecnologia, ficou a reboque. Se perdeu na ideologia uns tempos atrás e acabou paralisada pela estrutura burocrática", avalia o presidente do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), Haroldo Cunha. Um exemplo, relata, é a dificuldade em fechar um acordo para financiar até R\$ 15 milhões

em pesquisas de uma variedade da pluma resistente ao velho e temido bicudo. As conversas vêm desde 2015. Pararam na discussão sobre a divisão dos royalties e da regra do IBA que o obriga a colaborar com uma instituição dos Estados Unidos.

Blairo Maggi concorda com as críticas: "Tem uma curva para corrigir. Não está legal agora. Tem de dar independência aos produtores. Eles estão 'empacotados' e a alternativa é pela Embrapa. Ela faz, mas vai a reboque. Não lidera, falta força locomotiva."

A estatal reduziu drasticamente sua participação no mercado de sementes nos últimos oito anos até a safra 2015/2016. Escancarou ao setor privado. Diz que isso ocorreu no mundo todo, inclusive nos EUA. Nesse período, a fatia na soja recuou de 18%

para 3%; no arroz, de 9% para 2,2%; no trigo, de 25% para 20,5%; no algodão, de 2,5% para 0,6%. Por outro lado, elevou de 1% para 4,5% no milho safra de verão e de 40% para 48% no feijão, além de deter hoje 90% nas forrageiras e 20% no sorgo.

O presidente da Aprosoja Brasil, Marcos da Rosa, afirma que o papel da empresa é trazer novas tecnologias para sair da dependência das múltiplas e voltar a ter plano estratégico para a soberania nacional. "O orçamento da Embrapa é só para manter funcionário, virou elefante branco, onde a burocracia é mais relevante que a pesquisa", diz.

O presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (Contag), Aristides Veras, provoca ao pedir novas prioridades: "Achei que o agronegócio estava feliz. Nós estamos com dificuldades, passamos por esvaziamento em assistência técnica, agroecologia e economia solidária. Está difícil até marcar reunião".

O diretor de regulamentação da Monsanto, Geraldo Berger, entende que a Embrapa não deve concorrer com o setor privado. No Cerrado, pavimentou o caminho e o setor privado desenvolveu. "O foco deve ser pré-melhoramento, adaptar material às mudanças climáticas e ao manejo de pragas", diz. A Monsanto negocia uma nova etapa de um fundo que aplicou R\$ 32 milhões até 2012 em 48 projetos de pesquisa da Embrapa.

### "Virou um paquiderme"

O presidente da Bayer no Brasil, Theo van der Loo, informa que tem seis projetos em gerenciamento de pragas, plantas daninhas e sustentabilidade em fungicidas com a estatal. "A parceria com a iniciativa privada é muito importante para tornar o Brasil cada vez mais competitivo e fortalecer a inovação", diz. A Embrapa tem 11.500 contratos e convênios e outros 120 acordos comerciais em execução.

Um dos "pais" da Embrapa, ministro à época da fundação da estatal, em 1973, e hoje presidente da ABRAMILHO (Associação Brasileira dos Produtores de Milho), Alysson Paulinelli diz que a empresa reflete a má gestão da economia ocorrida no país nos últimos anos. "Ela está sem munição, virou um paquiderme. É hoje mais referência pelo que fez do que pelo que pode fazer", diz. A entidade precisa de um "novo de-



“Talvez não seja a melhor utilização da capacidade dela (a Embrapa) desenvolver variedades de soja”

**GERALDO BERGER**  
DIRETOR DE REGULAMENTAÇÃO  
DA MONSANTO

## Unidades espalhadas pelo Brasil



# 9.625

funcionários

2.448  
Pesquisadores

2.940  
Assistentes

2.533  
Analistas

1.704  
Técnicos

grau", com mais autonomia financeira, técnica e administrativa. Ele questiona a ampliação das unidades da empresa – foram criados novos centros em Brasília, Sinop (MT), Palmas, São Luís e outro em Alagoas já foi autorizado pela ex-ministra Kátia Abreu.

Uma saída para "ligar" a empresa de novo ao setor é via transferência de tecnologia. Após anos negociando, as cooperativas fecharam um acordo para treinar parte de seus 7 mil extensionistas na estatal. "Foi uma luta, muita burocracia, mas já temos 100 pessoas treinadas", diz o presidente da OCB (Organização das Cooperativas do Brasil), Marcio Lopes de Freitas. Mas o futuro da Embrapa, afirma, precisa ser "melhor definido" pelo ministério. "O Maurício (presidente) passa a maior parte do tempo atrás de orçamento, 'vendendo' a empresa para garantir caixa", diz. Isso, avalia, cria um distanciamento interno. Essa seria a gênese das críticas à gestão.

A Embrapa vista de dentro, com seu imenso estoque de tecnologias e competências, é ainda mais essencial ao interesse nacional, mas também sublinha os problemas. Os principais são, segundo relatos ouvidos pela GLOBO RURAL, a burocracia, as "sombras"

e a ineficiência na gestão. Um excesso burocrático tem afogado a empresa em papéis, relatórios, sistemas de controle e prestações de contas, encarecendo e alongando o tempo da pesquisa. De novo, Blairo Maggi concorda no diagnóstico. "É orçamento e gestão. Tem de haver mudança, não dá para ficar como está. Pesquisadores reclamam da alta burocracia que impede o trabalho", diz o ministro. "Vamos olhar processos e desmontar a burocracia para não desestimular a produção e a produtividade." Ele defende, ainda, a criação da subsidiária EmbrapaTec, proposta no governo Dilma Rousseff, para captar recursos via comercialização dos ativos tecnológicos e a associação, de forma minoritária, com empresas de base tecnológica para desenvolver inovações.

Presidente da estatal no governo Lula (2005–2009), o físico Silvio Crestana concorda com a EmbrapaTec, mas pede "ganhos de eficiência" e "menos papel" no dia a dia. "Gastamos tempo demais com relatórios e filigranas", diz. A aprovação de

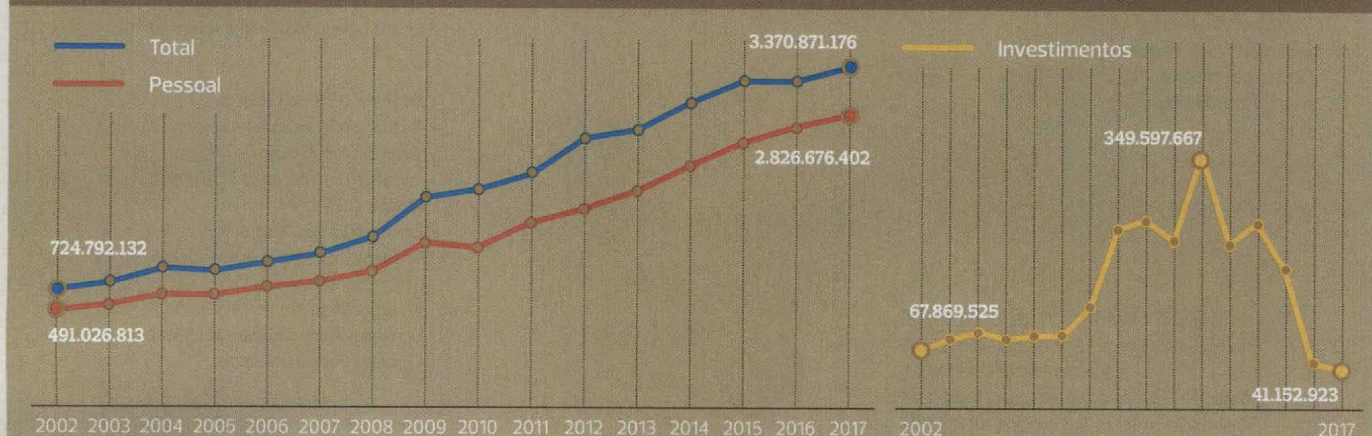


“As múltiplas cobram caro pelos pacotes tecnológicos, mas alguém tem de bancar a pesquisa”

ELISEU ALVES  
FUNDADOR DA EMBRAPA

## A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIAS É VISTA PELO MINISTÉRIO COMO A SALVAÇÃO PARA A EMPRESA

### Evolução do orçamento (em R\$)



Fonte: Siasi Operacional - Conorc/base de dados(Embrapa-Intranet)

uma pesquisa, afirma, leva mais de um ano. Depois, precisa passar por dez avaliações e assinaturas para a aquisição de materiais. Viagens ao exterior, por exemplo, exigiriam ao menos 15 passos até a autorização final, com crivo, inclusive, do ministério.

O chefe-geral da Embrapa Monitoramento por Satélite, Evaristo Miranda, cobra posição firme com o governo. "Há um processo de decadência, não é só da gestão de agora. Errar, tudo bem. Mas houve omissão para se preservar", afirma. A empresa deixou de influenciar o governo e o Ministério da Agricultura e relegou a internacionalização ao segundo plano. Os laboratórios virtuais no exterior (Labex) foram, na maioria, fechados - na China, Coreia do Sul, Reino Unido, Holanda, África, Panamá e Venezuela. Sobraram França e Estados Unidos. "Não houve um balanço de resultados. Como fica o Labex no futuro?" Evaristo aponta, ainda, para um excesso de pesquisadores lotados na burocracia, especialmente na sede, em Brasília. "Tem quase 1.000 pessoas hoje lá. O 'custo Brasília' é grande." Na verdade, há 796 funcionários na capital - mas apenas 116 deles são pesquisadores.

Ex-chefe da Embrapa Informática, o agrônomo Eduardo Assad diz que a estatal está evoluindo, mas é preciso criar mecanismos, renovar quadros e reduzir a quantidade de processos. "Há a Embrapa da sede e a outra dos centros. Precisa

simplificar o processo administrativo. Aprovar um projeto demora um ano e meio e, quando o dinheiro chega, acaba contingenciado. O setor privado faz em três meses."

Para se renovar, a Embrapa vai lançar um programa de demissão incentivada para 1.000 funcionários. Hoje, há 1.781 aposentados ainda em atividade. "Cabeças brilhantes vão sair logo sem ajudar a pensar uma solução. Para mim, é aproximar do setor privado, com foco em solução de problemas, em complemento ao que faz o setor privado", diz o agrônomo Pedro Arraes, ex-presidente da estatal (2009-2012) e hoje no comando da Emater de Goiás.

Fundador da Embrapa e ainda na ativa aos 86 anos, o economista Eliseu Alves defende a criação de unhas e dentes ao transferir a disputa na Embrapa a questões de mercado. "As críticas são por causa de negócios. As múltiplas cobram caro pelo pacote tecnológico, mas alguém tem de bancar as pesquisas", avalia. O setor privado avançou e o governo deu um passo atrás, diz ele. "Esse modelo não mudará. Cientista tem de fazer ciência aplicada, e não se pode interferir na ciência. Desmoraliza-se quem faz isso."

Ele rejeita interferências. "OPT não mexeu na Embrapa. O dinheiro vinha caindo com FHC e Lula tratou bem. Tem blindagem contra indicação política, até uma coisa natural daquela." E reforça a aposta na receita atual: "O que precisa é pesquisa focada e cientista bem treinado. A ciência pode ajudar a acabar com a pobreza. Maurício tem boa cabeça, reclamam dele porque é muito voltado para fora também".



“É um processo de decadência, não é só da gestão de agora. Errar tudo bem, mas houve omissão para preservar”

**EVARISTO DE MIRANDA**  
CHEFE DA EMBRAPA  
MONITORAMENTO POR SATÉLITE

# “Pessoas são nosso pilar”

**Globo Rural** ▶ A Embrapa é alvo de muitas críticas por partidarização, sobretudo no governo Lula. Isso é verdade?

**Maurício Lopes** ▶ A empresa tem essa característica de navegar na diversidade. A empresa se ajusta. Quem não está dentro não vê o que está abaixo do iceberg. O que mais me incomoda é essa história de aparelhamento. Claro que tem gente com vínculo com partido ou que manifesta simpatia por este ou aquele partido. Mas aqui não tem quem não tenha vínculo com a empresa. Todos são concursados.

**GR** ▶ Essas críticas sobre uma desconexão, um distanciamento da empresa na relação com o setor rural e os produtores são corretas?

**Lopes** ▶ Houve muita mudança na pesquisa. O setor público assumiu a frente para desenvolver e chegar até os produtores. Teve de assumir essa responsabilidade. Não havia setor privado organizado. Mas o mundo evoluiu, a agricultura evoluiu. No fim dos anos 1990, houve a lei de patentes e de proteção de cultivares. Isso criou condições para atrair investimento de empresas para o Brasil. Trouxe investimento forte. Foi natural o setor privado ocupar espaço e incorporar novas tecnologias e biotecnologia.

**GR** ▶ Os produtores dizem que a Embrapa os deixou nas mãos das multinacionais.

**Lopes** ▶ Houve um período de transição que penalizou a Embrapa. Construiu fertilidade dos solos e consolidou cultivos, mas ficou a impressão de que ela sempre seria um provedor. O mercado mudou, a lógica mudou. O setor público se retraiu do mercado de cultivares e de biotecnologia em todo o mundo. O zoneamento agrícola, que dá suporte ao crédito e ao seguro rural, foi desenvolvido aqui, e mudou tudo. A fixação biológica do nitrogênio poupa US\$ 15 bilhões todo ano. Seguimos dando contribuição depois da retração nas grandes com-



**Maurício Lopes,**  
presidente da Embrapa

modities. Um novo transgênico custa US\$ 20 milhões para desenvolver. Para lançar no mercado, custa US\$ 100 milhões. Só as grandes corporações têm esses recursos.

**GR** ▶ Mas a Embrapa continuou a resolver os problemas cotidianos dos produtores?

**Lopes** ▶ Se somos grandes produtores e exportadores de carne hoje, é porque somos os maiores desenvolvedores de genética de gramíneas. A mesma coisa com mandioca, cana, citrus, amendoim, banana. Temos 80 programas de melhoramento genético. Nosso banco de germoplasma tem hoje 210 mil amostras para fazer melhoramento e novas variedades a partir de 960 espécies vegetais importadas do mundo todo. Um acervo valiosíssimo. A Embrapa lidera o que será certamente a próxima revolução agrícola, a ILPF, para a recuperação de áreas degradadas. Dá para produzir boi e certificar com emissão de carbono zero. É difícil monetizar isso, mas temos de transferir essa tecnologia e levar aos produtores. Temos uma rede de fomento com John Deere, Dow, Syngenta, Parker-Hannifin e Cocamar. Temos uma relação muito boa com o setor produtivo. Só com orçamento não dá.

**GR** ▶ Dentro da empresa, criticam-se muito os gastos com pessoal e os altos salários em detrimento da pesquisa.

**Lopes** ▶ Somos o que somos porque investimos muito em pessoas. É muito importante. Se temos bons salários e orçamento grande, isso é fundamental. Pessoas são o pilar mais importante. Não é isso que penaliza nosso orçamento. O ideal era ter 70% do orçamento com pessoal e 30% com o restante das operações. Em função da crise, não estou alcançando esse ideal. Só com dinheiro público, não vou chegar. Tenho de batalhar para ter bons salários. Chegamos a 82% só com pessoal (NR: 84% para 2017, na verdade). Teremos um PDI (Programa de Demissão Incentivada) até o fim do ano para 1.000 funcionários, mais ou menos. Em seguida, abriremos concurso. Temos uns 1.000 aposentados (NR: são 1.781 em atividade, na verdade), 25% deles são pesquisadores. Boa parte deve entrar nesse programa. Não quero perder quadros, estou lutando por isso. A Samsung tem 15 mil pesquisadores, a L'Oréal tem 4 mil. É muito 2.500 na Embrapa?

**GR** ▶ E o que, então, pode ser feito para reforçar esse caixa?

**Lopes** ▶ Vamos criar um braço para operar tecnologia de inovação, a EmbrapaTec. Vamos fortalecer nossa posição no mercado, transformar em riqueza. “monetizar” a inovação e o conhecimento na transferência de processos. Será uma subsidiária integral, uma S.A. de capital fechado, a ser operada com grau de liberdade para transitar no mercado e com quadro próprio.

**GR** ▶ Há também muita crítica sobre a excessiva burocracia interna da Embrapa. Faz sentido?

**Lopes** ▶ Historicamente, investimos muito em processos. Sempre para prestar contas à sociedade, ao TCU, à CGU, ao Ministério Público. Temos de ter controles.