

PARCERIA: Base conceitual para reorientar as relações interinstitucionais da EMBRAPA

Ivan Sergio Freire de Sousa
José de Souza Silva



PARCERIA: base conceitual para reorientar as relações interinstitucionais da EMBRAPA



*Ivan Sergio Freire de Sousa
José de Souza Silva*

Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária



EMBRAPA

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Brasília, DF
Julho 1993

© EMBRAPA - 1992
EMBRAPA. SEA. Documentos, 9

EMBRAPA

SAIN - Final da W3 Norte - Parque Rural
CEP: 70770-901 - Brasília, DF

Tiragem: 1.500 exemplares (1992)
2ª edição: 3.000 exemplares (1992)
3ª edição: 5.000 exemplares (1993)

Presidente da República

Itamar Franco

Ministro da Agricultura e Reforma Agrária

José Antônio Barros Munhoz

Presidente da EMBRAPA

Murilo Xavier Flores

Diretores

José Roberto Rodrigues Peres
Elza Angela Battaglia Brito da Cunha
Alberto Duque Portugal

SOUSA, I.S.F. de; SILVA, J. de S. **Parceria: base conceitual para reorientar as relações interinstitucionais da EMBRAPA.** 3.ed. Brasília: EMBRAPA-SEA, 1993. 27p. (EMBRAPA-SEA. Documentos, 90).

1. Pesquisa agropecuária-cooperação interinstitucional. 2. Pesquisa agropecuária-parceria. 3. Cooperação interinstitucional. I. Silva, J. de S., colab. II. EMBRAPA. Secretaria de Administração Estratégica (Brasília, DF). III. Título. IV. Série.

CDD 630.81

SUMÁRIO

Apresentação	5
Introdução	7
Antecedentes	8
Base Conceitual	10
Rumo às Sociedades Instruídas	11
Paradoxo da Cooperação-Competição	12
Parceria e Competitividade Institucional.....	13
Elementos da Estratégia de Ação	15
Sistemas Estaduais de Pesquisa e de Assistência Técnica e Extensão Rural.....	16
Secretarias Estaduais de Agricultura e Prefeituras Municipais	17
Universidades.....	18
Instituições Nacionais de Planejamento e Desenvolvimento Regional.....	20
Instituições Internacionais e Estrangeiras	20
Setor Privado	21
Organizações Não-Governamentais - ONGs.....	23
Segmento Político	24
Conclusão	25
Referências Bibliográficas	26



APRESENTAÇÃO DA 3ª EDIÇÃO



O sucesso da publicação "Parceria: base conceitual para reorientar as relações interinstitucionais da EMBRAPA", em coerência intrínseca com a proposta, extrapolou o âmbito da Empresa, avançou junto aos Sistemas Estaduais de Pesquisa e Extensão e, hoje, abre novos caminhos no setor público agrícola, nas associações de produtores, nas cooperativas e na iniciativa privada.

Os mil e quinhentos exemplares iniciais dobraram em pouco tempo e mesmo assim não foram suficientes para atender à demanda. Agora serão mais cinco mil. Com eles esperamos poder contribuir para ratificar, com maior nitidez, a proposta de diálogo da EMBRAPA junto aos seus parceiros, clientes, usuários e beneficiários.

Creemos que iniciativas como esta reforçam o papel da EMBRAPA como instituição prestadora de serviços públicos, com qualidade e utilidade, atentando para o fato de que o esforço em busca de sua modernização começa a oferecer sinalizações que são motivadoras para que se persista no compromisso com a democratização dos serviços que a Empresa propõe-se a prestar.

Murilo Xavier Flores
Presidente

PARCERIA: base conceitual para reorientar as relações interinstitucionais da EMBRAPA¹

Ivan Sergio Freire de Sousa²

José de Souza Silva³



INTRODUÇÃO

Em 1990, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA - decidiu reorientar sua proposta institucional em sintonia com as tendências rumo ao século XXI, através do que passou a ser chamado de Projeto Embrapa (EMBRAPA 1990).

Com o documento "Projeto Embrapa: a pesquisa agropecuária rumo ao século XXI" (Flores 1991), de natureza político-institucional, a Empresa iniciou uma caminhada irreversível rumo à sua modernidade. Com o lançamento recente do "Projeto Embrapa II": do projeto de pesquisa ao desenvolvimento sócio-econômico no contexto do mercado" (Flores & Silva 1992), a Empresa encontra uma referência conceitual para orientar a trajetória apropriada para o atendimento aos desafios da década de 90 e para a caminhada em direção ao Terceiro Milênio.

Pode-se inferir, desse último documento, que as atividades de importância estratégica para a Empresa devem atualizar a base conceitual que lhes dava sustentação. Uma das áreas em que a EMBRAPA necessita urgentemente de nova estratégia de ação é a de seu relacionamento interinstitucional, no País e no exterior.

¹ Os autores agradecem a uma série de colegas que leram e deram sugestões valiosas na versão provisória deste trabalho, destacando-se, entre esses, Aureliano da Costa Matos, Geraldo Browne Ribeiro, Wenceslau Goedert e Murilo Xavier Flores. As imperfeições que por ventura tenham permanecido no texto são de exclusiva responsabilidade dos autores.

² Ph.D., ex-diretor executivo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e atual chefe da Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais (SSE).

³ Ph.D., ex-chefe da Secretaria de Administração Estratégica (SEA) da EMBRAPA e atual estrategista da Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais (SSE).



Independentemente das atividades bem sucedidas da EMBRAPA em suas relações interinstitucionais, as novas realidades sócio-econômicas e político-institucionais do mundo e do País (Druker 1989, Kennedy 1989, Toffler 1990, Sousa, Araújo & Campos 1991) exigem da Empresa nova base conceitual para a sustentação desse relacionamento. A PARCERIA busca o fortalecimento da ação interinstitucional na EMBRAPA e uma referência para estimular e orientar iniciativas nessa direção.

Este documento está, basicamente, dividido em três grandes seções. A primeira discute os antecedentes de uma política explícita de parceria na Empresa. Nela, após uma rápida análise das características das décadas de 70 e 80 para as organizações públicas de ciência e tecnologia, é apresentado o novo ambiente social e político-econômico, em que a parceria assume papel fundamental.

Segue-se a esta discussão o assentamento de uma base conceitual da parceria institucional, em que são apresentados o paradoxo da cooperação-competição e a nova realidade de crescente interdependência de informação entre as instituições, o que privilegia a parceria em detrimento da noção estreita de competitividade isolada.

Na terceira seção são apresentados os elementos para a estratégia de ação que valoriza a parceria entre a EMBRAPA e as demais instituições, públicas e privadas, envolvidas no processo de desenvolvimento nacional. Para o leitor mais apressado ou já informado sobre os assuntos discutidos anteriormente, talvez, essa seção seja o ponto inicial apropriado de leitura.

ANTECEDENTES

Historicamente, a prática da ação interinstitucional na EMBRAPA não tem contado com uma estratégia institucional explícita para servir de balizamento tanto para os atores internos quanto para os atores externos envolvidos no processo.

É verdade que muitas atividades interinstitucionais foram desenvolvidas com sucesso no País e

no exterior. Todavia, como essas ações foram decorrentes mais da vontade e da sensibilidade pessoal e profissional de alguns dirigentes da Empresa do que de uma política explícita e de um processo institucional, tem havido críticas crescentes ao baixo grau de integração interinstitucional por parte da EMBRAPA.

Até mesmo as instituições que compõem o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) e o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), coordenados pela Empresa, têm exigido maior aproximação e apoio institucional da EMBRAPA. É no ambiente social e político-econômico que se encontram as variáveis que explicam a maior parte dessa situação-problema.

Durante a década de 70 e início da década de 80, havia abundância de recursos nas instituições governamentais, facilidade de captar recursos externos e ausência de fortes pressões sociais organizadas para exigir maior eficácia dos serviços públicos. A combinação desses fatores mascarava a importância da ação interinstitucional, induzindo a maioria dos órgãos públicos a atuarem como estrelas solitárias, em vez de tentarem brilhar numa espécie de constelação interinstitucional.

Para a EMBRAPA, assim como para a maioria das instituições públicas da época, aquele foi um contexto que influenciou a concepção e a prática de modelos institucionais centrados na oferta de seus produtos e serviços, em vez de orientados para a demanda de seus usuários e clientes. Compreensivelmente, nessa perspectiva, tornava-se muito difícil apreender a importância e a necessidade da ação interinstitucional. Mas a situação começou a ser invertida a partir de meados da década de 80.

Hoje, os orçamentos dos órgãos públicos estão abaixo do nível da sobrevivência institucional. Com o agravamento da crise econômica no País, existem muitas dificuldades na captação de recursos externos, e os segmentos organizados da sociedade estão pressionando para a formulação de propostas institucionais em sintonia com as demandas atuais e os desafios futuros de seus usuários e clientes. Vive-se um momento de falência e exaustão das fontes tradicionais que garantiam o desenvolvimento no passado, ou seja, o endividamento externo, o déficit público crônico e permanente, o investimento estrangeiro e a poupança nacional.





Este novo ambiente social e político-econômico, no qual está sendo desenhado o novo modelo de financiamento do desenvolvimento nacional, exige dos órgãos públicos a revisão de suas propostas institucionais, de tal forma que passem a considerar a complexidade das realidades em que atuam e a multidimensionalidade dos problemas que tentam resolver (Sousa, Araújo & Campos 1991). Para isso, a ação institucional isolada torna-se inócua, incompleta ou inadequada.

Um dos ingredientes fundamentais desse novo ambiente é a crescente importância da regionalização. Praticamente todos os cenários brasileiros para a década de 90 apontam essa direção. Até por força de dispositivos constitucionais, será crescente daqui para a frente o fortalecimento dos estados e municípios. Dessa forma, muito mais do que antes, as instituições públicas e privadas ligadas ao processo de desenvolvimento não podem agir como agentes independentes, mas como parceiros.

A parceria interinstitucional pode promover, de forma concomitante, tanto a sinergia necessária para assegurar a sobrevivência da matriz institucional do setor público quanto as soluções multidimensionais que os problemas ambientais, sociais e econômicos requerem.

Se, no passado recente, a falta de uma política explícita de integração interinstitucional não constituiu problema para a EMBRAPA, a partir dos anos 90 sua sustentabilidade institucional dependerá, em grande parte, de sua capacidade de fazer "parceiros institucionais". Só que, atualmente, esta parceria deverá ser buscada dentro de nova base conceitual para sua sustentação.

BASE CONCEITUAL

As megatendências para a década de 90 (Naisbitt & Aburdene 1990) e para além do ano 2000 (Toffler 1990) sinalizam que a humanidade caminha para a era das sociedades instruídas (Drucker 1989), onde a interdependência econômica entre empresas e nações nos levará a conviver sob o domínio do "paradoxo da cooperação-competição" (Silva 1989),

que só será resolvido através de parcerias institucionais inadiáveis.

Rumo às Sociedades Instruídas

A equação do poder está sofrendo profundas modificações, por causa das mudanças na ordem de supremacia dos fatores que a compõem – força, dinheiro e conhecimento (Toffler 1990).

Da invenção da agricultura, há cerca de 10 mil anos, até a revolução industrial no século XIX, a "força" foi o fator predominante na equação do poder. Da revolução industrial até o presente, embora a força tenha permanecido importante, o "dinheiro" passou a prevalecer na equação do poder. Ocorre que, ainda a partir dessa década, o "conhecimento" será o fator dominante nessa equação (Toffler 1990). Força e dinheiro serão utilizados para a obtenção de conhecimento – o fator que determinará quem terá "vantagem competitiva" sobre quem no próximo século.

Por exemplo, mão-de-obra barata (mas desqualificada) e recursos naturais abundantes não serão mais condições suficientes para determinar vantagem comparativa. Mais importante que isto é ter mão-de-obra instruída para operar no contexto de uma "economia simbólica" (Toffler 1990) e capacidade científica e tecnológica para avaliar, conservar, transformar e usar racionalmente os recursos naturais, próprios ou dos outros.

Assim, nas sociedades instruídas, as instituições de ciência e tecnologia (C&T) terão importância crescente, visto que estarão produzindo a matéria-prima imprescindível – conhecimento – para a obtenção de níveis mais altos de qualidade de vida para as sociedades, com base em modelos de desenvolvimento sustentáveis.

Ainda a partir dos anos 90, os produtos, processos e serviços mais valorizados serão aqueles intensivos de conhecimento (Drucker 1989). Isso sinaliza a ascensão de um único tipo de monopólio – o monopólio do conhecimento – em substituição aos diferentes tipos de monopólio hoje existentes. Por mais paradoxal que possa parecer, a ascensão do fator conhecimento na equação do poder, todavia, tanto oferece oportunidades para a competição quanto para a cooperação.





Paradoxo da cooperação-competição

A interdependência econômica crescente entre empresas e nações estabelecerá o que pode ser chamado de "paradoxo da cooperação-competição". Esse paradoxo, derivado da interdependência econômica, construirá um clima em que, muitas vezes, empresas e nações terão de cooperar com alguns de seus competidores, enquanto, outras vezes, terão de competir com aqueles de quem necessitará cooperação.

A interdependência das nações, no caso dos recursos genéticos, ilustra muito bem o "paradoxo da cooperação-competição". Nenhum país, ou mesmo continente, tem independência com relação aos recursos genéticos atualmente em uso na agricultura moderna. Isso basicamente porque as diferentes culturas hoje exploradas no contexto do "negócio agrícola" mundial têm suas regiões de origem e de diversidade genética em diferentes locais do planeta (Silva 1989).

Quando a Índia e a Etiópia restringiram, respectivamente, o nosso acesso aos seus recursos genéticos de pimenta-do-reino e de café, respectivamente, não imaginaram que muito cedo estariam necessitando de recursos genéticos de caju do Brasil. O impasse só foi resolvido após um acordo bilateral, em que cada um deu acesso aos recursos genéticos que o outro necessitava.

É sob a influência desse paradoxo que a maioria das instituições serão pressionadas para a busca de parceiros que sejam capazes de oferecer apoio naquilo que constitui lacuna, ponto fraco ou limitação por parte daqueles que demandam parceria. Concomitantemente, os que demandam devem ofertar, em troca, aquilo que representa para eles uma vantagem competitiva com relação aos seus parceiros.

Em resumo, na era do paradoxo da cooperação-competição, competitividade institucional dependerá de parceria institucional. Quem tiver o maior número de parceiros será necessariamente mais competitivo institucionalmente.

Parceria e competitividade institucional

Assim como cresce de forma vertiginosa a interdependência econômica entre empresas e nações, aumenta também de maneira impressionante a interdependência de informação entre as instituições.

É praticamente impossível para uma única instituição deter todas as informações de que necessita. Isso porque qualquer instituição precisa consumir conhecimento de um tipo para em seguida produzir outro tipo de conhecimento. Todavia, os segmentos organizados da sociedade exigem intervenções institucionais "intensivas de conhecimento" qualificado e integrado, para a solução de problemas que excedem sua capacidade de resolvê-los. Isso significa que cada instituição necessita da parceria de muitas outras instituições para cumprir a contento sua missão.

O conjunto de instrumentos conceituais do planejamento estratégico ensina às instituições que é sempre melhor ter parceiros do que competidores. Ensina também que, sempre que possível, competidores atuais ou potenciais devem ser convertidos em aliados. Todavia, nem sempre os problemas entre duas ou mais instituições são problemas de competição. Ironicamente, muitas vezes são problemas associados à simples falta de integração entre parceiros potenciais, que teriam mais vantagens sendo aliados do que o contrário.

A parceria é uma ação entre iguais. A igualdade aqui referida não se liga ao tamanho da organização ou à sua posição financeira. É uma igualdade associada à convergência de interesses e ao respeito mútuo. A parceria não só requer o comprometimento institucional com objetivos comuns como também supõe flexibilidade para adequar-se aos diferentes desafios apresentados pelos parceiros. Na parceria, os parceiros são sócios de um empreendimento. Daí ser importante a clareza de objetivos e a concordância no que se refere às metas a serem alcançadas.

É central, nesse tipo de ação, a orientação para ajudar a resolver o problema do outro. Há, na parceria, a utilização compartilhada de recursos, sejam esses humanos, financeiros, físicos ou outro qualquer. Assim, para que haja a parceria, supõe-se que ocorra mudança de cultura em cada uma das organizações





envolvidas. O princípio da desconfiança tem de ser substituído pelo da confiança; a atitude reativa, pela postura criativa; o enfoque centralizado na variável preço tem de ser substituído pela centralidade da variável qualidade; e a idéia de levar vantagem em tudo, pela noção de que todos ganham.

A parceria tem por princípio um conjunto de ações capaz de contribuir para a sustentabilidade e competitividade institucional, visto que tende a: (a) reduzir custos e riscos; (b) aumentar a eficácia da atividade; (c) ampliar a capacidade institucional; e (d) conferir mais qualidade ao processo de trabalho. Nesse sentido, ela é parte componente da tecnologia gerencial da qualidade total.

Para uma dada instituição, os melhores parceiros são aqueles que, além da convergência de interesses ou da complementaridade de missões e objetivos, possuem vários pontos fortes e fracos diferentes dos seus e estão diante de algumas ameaças e oportunidades diferentes das suas. Essa situação favorece a cooperação mútua e reduz as possibilidades de competição. Nesse enfoque, qualquer instituição pode ter parceiros entre organizações governamentais, não-governamentais e privadas.

No entanto, há que se considerar que a vivência de um processo de parceria, apesar de suas indiscutíveis vantagens comparativas, não será harmoniosa e tranqüila. É natural que se enfrentem resistências arraigadas à cultura organizacional, ao corporativismo, ao desfoque de objetivos, a divergências conceituais e, principalmente, à sensação de perda de espaço institucional e de poder.

ELEMENTOS DA ESTRATÉGIA DE AÇÃO

A adoção do Projeto Parceria, nos moldes propostos, significa mudança de postura das unidades centrais e descentralizadas da Empresa, em relação aos demais integrantes do SNPA e SIBRATER, universidades, instituições internacionais e estrangeiras, setor privado, instituições nacionais de planejamento e desenvolvimento regional e organizações não-governamentais, e vice-versa.

No caso particular das diferentes unidades de pesquisa da EMBRAPA, as quais têm geralmente diferentes grupos de usuários e clientes, a maioria delas tem alguns parceiros atuais e potenciais em comum. Portanto, cada unidade deve mapear seus parceiros mais prováveis e negociar estratégias que estabeleçam mecanismos específicos visando a cooperação profícua de ambos os lados. É importante ter em conta que o sucesso das parcerias externas supõe já ter ocorrido o sucesso da parceria interna, onde as diferentes áreas da unidade trabalham como parceiras e têm a clara noção da existência do "cliente interno".

Este documento apenas discute, de forma genérica, a importância de algumas parcerias como forma de subsidiar a formulação de uma estratégia de aproximação, que tanto pode servir para a EMBRAPA e para os demais integrantes do SNPA e do SIBRATER quanto servir para informar aos demais parceiros atuais e potenciais a disposição da Empresa em estabelecer nova base para os relacionamentos presentes e futuros.

O princípio federativo constitucional, o efeito descentralizador da reforma tributária e fiscal e a atual tendência para a estadualização e municipalização das políticas de desenvolvimento oferecem os elementos para essa nova base de relacionamento.





Sistema estaduais de pesquisa e de assistência técnica e extensão rural

As unidades de pesquisa da EMBRAPA não devem competir com os sistemas estaduais de pesquisa e de extensão rural. A iniciativa deve ser a de apoiá-los na capacitação técnica, conceitual e metodológica, dentro do sistema de parceria institucional.

Coordenar e apoiar o SNPA e o SIBRATER, além de ser uma das atribuições da EMBRAPA, deve ser entendido como oportunidade de mútuo fortalecimento institucional. Isso torna parceiros todos os integrantes de ambos os Sistemas.

Infelizmente, muitas das unidades de pesquisa da EMBRAPA têm competido entre si e com vários dos integrantes desses sistemas estaduais. Um sistema só é forte enquanto se mantiver sistema. Isoladamente, nenhuma parte de um sistema tem sustentabilidade por ela mesma, principalmente em tempo de crise.

A parceria entre a EMBRAPA e os sistemas estaduais de pesquisa agropecuária e assistência técnica e extensão rural, além do apoio mútuo, deve basear-se em divisão de papéis que facilitem a compreensão e a ação dessa parceria.

No momento em que a EMBRAPA, de forma mais explícita, lança-se ao desafio de trabalhar a partir das necessidades de seus usuários, beneficiários e clientes, é fundamental que escute aqueles que detêm capilaridade institucional indiscutivelmente superior à sua, o que lhes permite aproximação maior com a realidade e com a demanda da sociedade. Com isso sairão fortalecidos o SNPA, o SIBRATER e a EMBRAPA.

No plano financeiro, o repasse de recursos não pode ser mais o fator de coordenação dos sistemas estaduais pela EMBRAPA, até por que se vive um momento de escassez. Nesse ponto, a complementaridade de esforços entre a União, os estados e municípios é uma alternativa desejável e viável.

É importante notar que o orçamento da União é discutido e decidido pelo Congresso Nacional, que tem suas bases eletivas nos estados e municípios.

Embora haja um inquestionável espaço institucional que garante o apoio ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, atualmente, por pressões da sociedade, grande parte do aporte de recursos orçamentários e financeiros para ambos os Sistemas e para a EMBRAPA está condicionada a demonstrações tácitas e insofismáveis de que, na prática, esses parceiros articulam-se mesmo, e juntos atendem a interesses e prioridades dos estados e municípios.

No plano técnico, deve-se capitalizar mais os pontos fortes de cada instituição, lançando-se mão dos fatores de maior vantagem competitiva.

Nesse caso, é ponto forte o mútuo assessoramento técnico e metodológico aos programas de pesquisa e de assistência técnica e extensão rural em áreas de geração, teste, avaliação, validação, adaptação, integração, difusão e adoção de tecnologias.

No plano operacional, a EMBRAPA deve concentrar suas ações de execução apenas naquilo que excede a capacidade individual dos estados e que representa o interesse simultâneo de vários estados. No que cabe aos Estados executar, a responsabilidade da EMBRAPA é de estimular e apoiar. A Empresa deve gerenciar junto aos governos estaduais, bem como junto a outras instâncias, visando o efetivo fortalecimento dos sistemas estaduais.

Particularmente, a EMBRAPA, por estar vivenciando o processo de planejamento estratégico, pode emprestar especial colaboração, apoiar e compartilhar experiências em processos de modernização conceitual, organizacional, administrativa e estrutural das instituições do SNPA e SIBRATER, principalmente nas áreas de qualidade total, e pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Secretarias estaduais de agricultura e prefeituras municipais

A base da parceria com secretarias estaduais de agricultura e prefeituras municipais assenta-se na discussão, na proposição e no estabelecimento de uma política agrícola para o Estado ou de planos de desenvolvimento dos municípios.





É fundamental, nesse caso, que se respeitem as decisões e prioridades locais e que haja predisposição ao diálogo e à aceitação das idéias.

Além do conhecimento técnico, é indispensável que se conheçam os caminhos e os processos que são usados em cada caso, para que idéias e proposições transformem-se, oficialmente, em políticas, planos, programas e projetos. É necessário, portanto, uma ação política que passe, necessariamente, pela valorização da agricultura, enquanto setor de dinamização da economia.

É, também, indispensável que se estimule a liderança das Secretarias de Agricultura no desenvolvimento da agropecuária e que se auxilie e valorize a municipalização do desenvolvimento.

Universidades

Com honrosas exceções, a EMBRAPA negligenciou, de forma sistemática, o potencial das Universidades brasileiras como seus "parceiros institucionais". Todavia, se isso não foi fator limitante no passado recente, hoje esse distanciamento é inadmissível e contraproducente para a própria Empresa.

Mesmo que a EMBRAPA não tivesse limitações para a contratação de mais pesquisadores (embora ela esteja precisando contratar, visando substituir o número expressivo de pesquisadores prestes a se aposentarem), ela não necessitaria ter em seus quadros exatamente todos os especialistas com os quais necessita trabalhar. Projetos de escopo abrangente e de caráter interdisciplinar podem perfeitamente tornar-se projetos interinstitucionais, em que os recursos humanos, financeiros, técnicos e materiais complementam-se. Nesse sentido, o "just-in-time", essencial para a melhoria da produtividade da Empresa, precisa da Universidade e de outras instituições para ser concretizado.

Não há dúvida de que tanto os frutos desse tipo de projeto seriam mais consistentes quanto essa parceria seria fator estratégico para conferir mais credibilidade política e social às instituições envolvidas.

As razões para a parceria EMBRAPA-Universidades não se esgotam na possibilidade de projetos de pesquisa conjuntos. Existe um campo amplo para outros tipos de interação, como, por exemplo:

1. cursos especiais conjuntos de curta duração podem ser ofertados tanto por Unidades de Pesquisa da EMBRAPA às Universidades quanto por Universidades às Unidades de Pesquisa da Empresa, explorando as vantagens comparativas de cada um;

2. seminários, painéis e palestras técnicas podem ser realizados tanto no sentido EMBRAPA-Universidade quanto no sentido Universidade-EMBRAPA, com ganhos incalculáveis para ambos;

3. a orientação ou co-orientação de trabalhos de teses por pesquisadores da EMBRAPA e a execução de pesquisas de interesse da EMBRAPA por professores e alunos de pós-graduação das Universidades são atividades que podem ser intensificadas com vantagem para ambos os lados;

4. o uso compartilhado de laboratórios e de outros tipos de infra-estrutura de pesquisa pode ser fator de racionalização de custos muito importante nesses tempos de grave escassez de recursos;

5. a concepção de programas e projetos interdisciplinares e interinstitucionais pode tornar-se arma poderosa na captação de recursos, porque eles traduziriam a síntese da capacidade instalada e da competência estabelecida nas instituições envolvidas. Em geral, os órgãos financiadores ou doadores conferem alta importância aos requisitos de capacidade e competência dos executores;

6. muitas das atividades atualmente em prática na Empresa, as quais não fazem parte do seu negócio principal, podem ser desenvolvidas pela Universidade, via parceria. Essa é uma tendência que a literatura começa a identificar no mundo empresarial contemporâneo com a denominação de "terceirização". Para que isso efetivamente ocorra é preciso que haja mudança de mentalidade.

Algumas dessas sugestões podem ser também exercitadas entre os outros membros do SCPA/SIBRATER e as Universidades. O mais importante é que tanto a EMBRAPA quanto os demais integrantes do SCPA e do SIBRATER parem de ver as Universidades como seus competidores, e vice-versa.





Instituições nacionais de planejamento e desenvolvimento regional

O tempo em que as instituições de pesquisa só se relacionavam com outras instituições de pesquisa acabou.

A complexidade da realidade sócio-econômica exige ampla interação entre órgãos organizados para realizar intervenções planejadas no processo de desenvolvimento sócio-econômico.

Nesse contexto, as unidades de pesquisa da EMBRAPA devem fazer esforço no sentido de identificar outros parceiros institucionais fora do círculo da atividade de pesquisa. É o caso, por exemplo, dos órgãos de planejamento e de desenvolvimento regional, que se podem revelar parceiros extraordinários, especialmente no que se refere à identificação da demanda de usuários e clientes, ao financiamento de ações conjuntas de pesquisa e extensão e à implementação das tecnologias, produtos e serviços resultantes do processo de geração de C&T.

Nas esferas nacional, regional, estadual e municipal, existem outros órgãos e associações que podem e devem ser vistos como parceiros capazes de apoiar e viabilizar a trajetória que vai do projeto de pesquisa ao desenvolvimento sócio-econômico e do desenvolvimento sócio-econômico ao projeto de pesquisa. Neste particular, as ações de parceria da EMBRAPA são indispensáveis em, pelo menos, duas grandes áreas: na formulação e implementação de políticas agrícolas e programas de desenvolvimento regional; e no apoio tecnológico a programas e projetos de assentamento de agricultores. Tal parceria implica ações integradas da Empresa com as instituições federais, estaduais e, em certos casos, municipais, o que iria muito além do simples fornecimento de informações tecnológicas como, em geral, tem ocorrido até agora.

Instituições internacionais e estrangeiras

Independentemente do grau de interação atual, as unidades de pesquisa da EMBRAPA devem intensificar e planejar melhor as relações com instituições internacionais e estrangeiras.

O relacionamento com essas instituições não se justifica apenas pelo apoio que tradicionalmente se praticou por longos períodos de estabilidade de paradigmas econômicos, científicos e tecnológicos. O

mundo atravessa hoje uma crise simultânea de vários paradigmas. Isso exige intenso intercâmbio de esforços, principalmente conceituais e metodológicos, que possibilite a concepção, o desenvolvimento e a consolidação de paradigmas alternativos aos que se esgotaram.

A parceria precisa ser exercitada com outras instituições de C&T, como os centros internacionais vinculados ao CGIAR (Grupo Consultivo Internacional de Pesquisa Agrícola), e os institutos nacionais de pesquisa agrícola, que, como a EMBRAPA, lideram sistemas nacionais de geração e transferência de tecnologia agrícola, em especial naquelas regiões agrogeológicas similares. Tal parceria é particularmente importante quando se analisam algumas das novas ações do Brasil na área de relações internacionais, como é o caso do MERCOSUL, do Pacto Amazônico e de algumas regiões da África, onde são grandes as perspectivas de parcerias com instituições de C&T na agropecuária.

Embora o apoio financeiro oriundo de instituições internacionais e estrangeiras seja imprescindível para a EMBRAPA, é igualmente importante que a Empresa seja vista internacionalmente como parceiro institucional relevante na busca por novos conceitos, métodos, enfoques, modelos e paradigmas.

O inegável nível técnico-científico e organizacional atingido pela Empresa, reforçado agora com a Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRAPA 1991), a credencia para realizar ações de parceria com outros países e agências internacionais. Entretanto, as experiências da EMBRAPA na área de cooperação internacional, até então realizadas, sinalizam a mudança em tal relacionamento na direção agora proposta neste documento, isto é, através de ações de parceria com instituições como o ISNAR, o BID, o Banco Mundial, a FAO e o IICA, entre outros. Ao implementar tais ações de parceria, as atuais ações individuais, realizadas por técnicos da Empresa através de consultorias, precisariam ser reconceituadas, sem que isto signifique que elas deixarão de existir.

Setor privado

Ao propor e desenvolver ações de parceria, a EMBRAPA certamente terá na iniciativa privada grande número de "parceiros da pesquisa", principalmente daqueles segmentos mais organizados





e capitalizados. As ações ou propostas devem ser, entretanto, tomadas como ações conjuntas, diferentes daquelas que normalmente têm caracterizado as relações das unidades com o setor privado capitalizado, em que elas têm praticamente se limitado a ceder informações, realizar pesquisas e assessorar a iniciativa privada, muitas vezes sem cobrir sequer os custos diretos de tal apoio técnico.

As ações de parceria da EMBRAPA com o setor privado têm enorme potencial, dada a infra-estrutura instalada e a competência técnica estabelecida capazes de complementar suas necessidades. Ao estabelecer mecanismos eficientes de parceria, o setor privado, em muitos casos, em vez de investir em infra-estrutura de pesquisa própria, investiria na pesquisa propriamente dita, usando as instituições públicas já existentes de ciência e tecnologia (C&T) para a agricultura.

Obviamente, essa aproximação com o setor privado deve ocorrer através de mecanismos simples e ágeis, para facilitar o relacionamento, mas dentro de princípios que assegurem à EMBRAPA a continuidade de sua função social como instituição pública. Por exemplo, os recursos públicos escassos de seu orçamento não devem ser desviados para projetos com parceiros privados capitalizados, em detrimento de projetos voltados para os segmentos menos organizados e descapitalizados do setor privado, como é o caso do segmento da pequena produção.

Além da participação com recursos financeiros no desenvolvimento de pesquisas de mútuo interesse, a iniciativa privada, em seu relacionamento com a EMBRAPA, pode atuar de várias outras maneiras. Por exemplo, algumas pesquisas realizadas em pequenas, médias e grandes propriedades ou indústrias, em vez de nos centros de pesquisa, podem contribuir para reduzir drasticamente os custos de pesquisa e de manutenção das bases físicas, além de permitir a obtenção de resultados de forma mais rápida e, até mesmo, mais adaptada às necessidades do setor privado. O desenvolvimento de pesquisas junto aos agricultores contribui para contornar algumas barreiras do processo de geração, transferência e adoção de tecnologia.

No momento em que se busca a ampliação das ações de pesquisa na área do setor privado, as cooperativas despontam como parceiros importantíssimos. As ações de parceria envolvendo

organizações de produtores têm a grande vantagem de ter efeito multiplicador maior que as ações individuais e, portanto, devem ser fortalecidas no âmbito de todas as unidades descentralizadas da Empresa. Neste particular, cabe ressaltar os esforços que já vêm sendo feitos nos últimos anos, através do Programa COOPTEC (ex-TECNOCOOP), que já representa um tipo de ação de parceria. Entretanto, tal programa precisa ser revisto e ampliado de forma a assegurar participação mais efetiva das unidades da Empresa, especialmente sobre o segmento da pequena produção.



Organizações não-governamentais - ONGs

Mesmo havendo exceções, no relacionamento entre unidades de pesquisa da EMBRAPA e as ONGs, a regra geral tem sido o negligenciamento da importância e do potencial de parceria representado por esse tipo de organização.

No mundo inteiro, as ONGs já são força emergente respeitada, e uma forma de contracultura que surgiu em decorrência da queda de credibilidade da maioria das empresas públicas e privadas no trato dos interesses sócio-econômicos coletivos (Druker 1989). Ignorar sua existência e seu potencial de contribuir para a sociedade é desprezar o esforço feito pela própria sociedade para constituir as ONGs.

Se, por um lado, as ONGs não são necessariamente um reduto de produção científica, por outro lado, elas estão mais intimamente relacionadas com muitos dos beneficiários, usuários e clientes que interessam às instituições de geração e transferência de tecnologia. Isso lhes confere alto poder de legitimação junto a esse universo de consumidores dos nossos produtos e serviços. As próprias ONGs são consumidoras de informações técnicas, conceitos e métodos que, muitas vezes, nós poderemos ofertar e vice-versa.

Os requisitos mais relevantes no processo de parceria com as ONGs são: (a) compromisso institucional para com os interesses coletivos da maioria dos segmentos sociais, principalmente daqueles mais vulneráveis econômica e politicamente; (b) postura ética para com o público-alvo das atividades; (c)



compromisso com métodos participativos que permitam o envolvimento dos interessados; e (d) disposição para compartilhar capacidade instalada e competência estabelecida.

Através de ações de parceria, as ONGs poderiam desempenhar importantíssimo papel de apoio ao sistema nacional de C&T na agropecuária, coordenado pela EMBRAPA, principalmente na identificação de problemas relevantes para a pesquisa, no processo de transferência de tecnologia, nas ações de assistência técnica e extensão rural e na busca de credibilidade institucional.

Segmento político

Historicamente, as instituições de pesquisa não têm visto as instituições políticas como parceiros institucionais no processo de desenvolvimento sócio-econômico. A relação tradicional setor público/segmento político foi criticada por Macedo & Silva (1992), que sugerem nova base conceitual para esse relacionamento.

Segundo aqueles autores, a relação tradicional setor público/segmento político tem-se caracterizado principalmente pelo clientelismo e fisiologismo, em que prevalece a troca de favores individuais. Na década de 90, os valores que davam sustentação a esse tipo de relação estão sendo substituídos por outros valores, capazes de tirar a sustentabilidade política ou institucional daqueles que persistirem com o comportamento tradicional.

Aqueles autores argumentam que o "conhecimento", traduzido aqui como "informação qualificada", deverá ser o fator comum de atração de ambos os lados para um regime de parceria. Por um lado, os políticos precisam de informação qualificada para tomar decisões e formular políticas públicas intensivas de conhecimento. Por outro lado, as instituições públicas de C&T são fontes de produção de informações qualificadas capazes de subsidiarem os políticos em sua função pública.

Assim, sustentam os autores, de forma gradativa, que a sociedade passará a reconhecer a contri-

buição e dará sustentabilidade política apenas àqueles políticos mais competitivos. E políticos competitivos serão aqueles que utilizar informação qualificada de forma mais intensiva em benefício da sociedade. Por outro lado, as instituições públicas de C&T que identificarem e atenderem de forma mais eficaz as demandas por informação do segmento político terão maiores chances de aumentar sua credibilidade, que se traduzirá em apoio social, político e financeiro.

A base conceitual para estabelecer o novo relacionamento entre o setor público e o segmento político deve ser compartilhada com as unidades de pesquisa da EMBRAPA e com os sistemas estaduais de pesquisa e de extensão.

CONCLUSÃO

A partir desta década de 90, a sociedade não admitirá mais os desperdícios de tempo, dinheiro e competência decorrentes da falta de integração interinstitucional. A arrogância, o elitismo e a auto-suficiência institucional são características que já se transformaram em estigma para aquelas organizações que teimam em cultivá-las.

O século das sociedades instruídas e da economia simbólica será também o século do paradoxo da cooperação-competição. Esse paradoxo exigirá das instituições um regime de parceria como forma de garantir a sustentabilidade daqueles que optarem por essa forma de relacionamento.

A EMBRAPA deve compreender que as novas realidades do mundo e do Brasil requerem nova base conceitual para estabelecer nova era de relacionamento interinstitucional. Este documento pretende ser uma contribuição para esse momento de busca.

Mas a busca por novas formas e por novos caminhos para o relacionamento interinstitucional não deve ser adiada. É preciso começar já. Do contrário, na dimensão temporal, estaremos nos aproximando do ano 2000, mas estaremos nos afastando das condições concretas de sustentabilidade institucional de que necessitamos rumo ao século XXI.





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DRUCKER, Peter F. **As novas realidades**: no governo e na política, na economia e nas empresa, na sociedade e na visão de mundo. São Paulo: Pioneira, 1989.
- EMBRAPA. Secretaria de Administração Estratégica. **Cenários para a pesquisa agropecuária**; aspectos teóricos e aplicação na EMBRAPA. Brasília, (EMBRAPA-SEA. Documentos, 2). 1990.
- EMBRAPA. Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Plano de Ação Estratégica e Extensão Rural, 1991/95**; Brasília: 1991. (EMBRAPA-SER. Documentos, 1).
- FLORES, Murilo Xavier. **Projeto Embrapa**: a pesquisa agropecuária rumo ao século XXI. Brasília: EMBRAPA-SEA, 1991. (EMBRAPA-SEA. Documentos, 4).
- FLORES, Murilo Xavier & SILVA, José de Souza. **Projeto Embrapa II**: do projeto de pesquisa ao desenvolvimento sócio-econômico no contexto do mercado. Brasília: EMBRAPA-SER, 1992. (EMBRAPA-SEA. Documentos, 8).
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**; transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- MACEDO, Manoel Moacir C. & SILVA, José de Souza. **Assessoria parlamentar e sustentabilidade institucional**; elementos para uma estratégia de ação na EMBRAPA. Brasília: [s.n.], 1992.
- NAISBITT, J. & ABURDENE, P. **Megatrends 2000**; ten new directions for the 90's. New York: Avon Books, 1990.

SILVA, José de Souza. **Science and the changing nature of the struggle over plant genetic resources**: from plant hunters to plant crafters. [s.l.]: Department of Sociology, University of Kentucky, 1989. (Tese de Ph.D.).

SOUSA, Ivan Sergio Freire de; ARAÚJO, José Diniz & CAMPOS, Fernando. Competitividade agrícola brasileira. **Revista de Administração**, São Paulo, v.26, n.3, p.32-44, julho/setembro 1991.

TOFFLER, Alvin. **Powershift**; as mudanças do poder. Rio de Janeiro: Record, 1990.

