

Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA
Gabinete da Presidência - GPR

Assessoria parlamentar e sustentabilidade institucional

Elementos para uma Estratégia de Ação na EMBRAPA

Manoel Moacir Costa Macêdo
José de Souza Silva

Assessoria parlamentar e
1992

FL - 00424



3023 - 1

... de 1992



Assessoria parlamentar e sustentabilidade institucional

Elementos para uma Estratégia de Ação na EMBRAPA

Manoel Moacir Costa Macêdo*
José de Souza Silva**

Brasília, maio de 1992

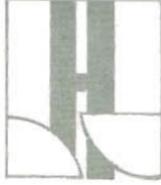
* Engenheiro-agrônomo, Bacharel em Direito, M.Sc. em Extensão Rural, pesquisador e chefe de Gabinete da Presidência da EMBRAPA.

** Engenheiro-agrônomo, Ph.D. em Sociologia da Ciência e Tecnologia, pesquisador e chefe da Secretaria de Administração Estratégica - SEA da EMBRAPA.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
ANTECEDENTES	6
BASE CONCEITUAL	8
• Credibilidade e sustentabilidade institucional	8
• Relação tradicional setor público-segmento político ..	9
• Nova base para a relação setor público-segmento político	10
ELEMENTOS DE ESTRATÉGIA DE AÇÃO	12
CONCLUSÃO	17
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	18



INTRODUÇÃO

As transformações sociais, econômicas e políticas no mundo e no País exigem das organizações públicas uma revisão de suas missões, objetivos, diretrizes, prioridades e estratégias. Tal revisão traz profundas implicações para as diferentes atividades organizacionais, que necessitam ser reajustadas para (e de acordo com) as novas realidades do ambiente externo.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) formalizou a iniciativa de atualizar sua proposta institucional quando lançou, em 1991, o documento “Projeto EMBRAPA: a pesquisa agropecuária rumo ao século XXI” (Flores 1991), como referência para orientar o debate e as ações em torno desta iniciativa. A partir de então, os instrumentos conceituais e metodológicos do planejamento estratégico têm sido aplicados para apoiar o processo de mudanças em curso na Empresa.

Com o documento “Projeto EMBRAPA II: do projeto de pesquisa ao desenvolvimento sócio-econômico no contexto do mercado” (Flores & Silva 1992), a EMBRAPA desenha uma nova base conceitual capaz de orientar a atualização de atividades estratégicas em órgãos públicos de C&T para a agricultura. A atividade de assessoria parlamentar é uma delas.

Ao contrário do ambiente sócio-político da década de 70, a década de 90 oferece um legislativo fortalecido, com o resgate do processo democrático no País a partir de 1985. Os dispositivos constitucionais atribuem poderes ao Congresso Nacional (Senado e Câmara) para dispor sobre aspectos relevantes da vida nacional, tais como o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, planos e programas nacionais, regionais e



setoriais de desenvolvimento, os quais afetam diretamente a sustentabilidade das organizações públicas.

Portanto, a turbulência dos anos 90 trouxe a exigência de novas estratégias para tornar as organizações públicas sustentáveis. “Instituições públicas sustentáveis” são aquelas com (1) um projeto, (2) competência e (3) credibilidade. É exatamente no componente “credibilidade institucional” que a atividade de assessoria parlamentar encontra sua conexão conceitual e estratégica.

ANTECEDENTES

A atividade de assessoria parlamentar é tipicamente uma atividade que exige o desenvolvimento de uma estratégia de ação que considere os ambientes interno e externo da organização, nos níveis federal, estadual e municipal. Na EMBRAPA, a atividade nunca contou com uma estratégia institucional.

Tradicionalmente, a atividade de assessoria parlamentar na EMBRAPA tem ocorrido (1) através de ações isoladas e individuais; (2) de forma mais “reativa” que “pró-ativa”, (3) concentrada em Brasília-DF, (4) voltada para alguns atores políticos, em vez de para o segmento político, (5) sem informações organizadas e qualificadas sobre o negócio agrícola e sobre a realidade institucional, (6) sem uma base conceitual para sua orientação operacional, e (7) atrelada à forma tradicional de relacionamento entre o setor público e o segmento político. Esse diagnóstico sintético sugere que a atividade ainda não recebeu um tratamento profissional e estratégico.

Se, no passado, a falta de uma estratégia para a atividade de assessoria parlamentar na EMBRAPA não constituiu um aspecto crítico para a Empresa, no presente, sua necessidade e urgência tornam-se indiscutíveis.



No passado recente, a abundância de recursos, a facilidade para captar recursos externos, a supremacia do poder executivo sobre os demais poderes da sociedade e a falta de pressões sociais sobre o desempenho do setor público podem explicar a ausência de uma estratégia para a atividade. Isto se justifica pelo fato de as instituições refletirem em cada época as grandes características da organização sócio-econômica da sociedade. Durante o período do governo militar, a EMBRAPA, como a maioria das organizações públicas da época, refletia os princípios, valores e premissas que davam sustentação aos modelos econômico e político em vigor no País.

Hoje, a escassez de recursos internos, a dificuldade para captar recursos externos, o resgate das prerrogativas do poder legislativo e a cobrança crescente da sociedade por maior eficácia das organizações públicas são fatores determinantes de uma nova postura organizacional que deve permear também a atividade de assessoria parlamentar.

Com a volta da democracia no País, abrem-se os espaços para uma maior organização dos segmentos sociais e para a formação de “grupos de pressão”, que passarão a demandar das organizações públicas de ciência e tecnologia (C&T) uma contribuição comprometida com as novas realidades dos cenários nacional e internacional. Na década de 80, esgotaram-se os modelos econômico e político iniciados no País em meados da década de 60; e, com eles, os princípios, valores e premissas que lhes davam sustentação.

Para ganhar “credibilidade” dentro do novo ambiente social e político-econômico do País, as organizações públicas devem captar, interpretar e incorporar os novos valores, princípios e premissas que a sociedade está sinalizando como relevantes para a formulação dos novos modelos econômico e político do País. Mas a sociedade precisa saber



que as organizações públicas estão fazendo seu ajustamento às novas realidades ambientais, socioculturais, econômicas, político-ideológicas e institucionais, para obterem apoio social, político e financeiro. É nessa tarefa, de aumento da credibilidade institucional, que a atividade de assessoria parlamentar encontra espaço para a sua contribuição.

BASE CONCEITUAL

O processo de desenvolvimento exige uma matriz institucional para viabilizá-lo. Assim, não haverá desenvolvimento sustentável sem a contribuição de “instituições públicas sustentáveis”.

Credibilidade e sustentabilidade institucional

Pode-se inferir, do trabalho de Flores & Silva (1992), que organizações públicas sustentáveis são aquelas que reúnem em seu modelo e proposta institucionais a combinação de (1) um projeto (com missão, objetivos, diretrizes, prioridades e estratégias), (2) competência (conceitual/metodológica/técnica/ organizacional/administrativa/estrutural, e (3) credibilidade (transparência administrativa, permeabilidade política, sintonia com o ambiente externo e mecanismos para a participação de usuários e clientes).

O terceiro fator de sustentabilidade – credibilidade – oferece a conexão conceitual e operacional para a atividade de assessoria parlamentar. Dependentes de recursos governamentais para suas atividades, as organizações públicas não conseguem alcançar “governabilidade”, principal fator de sustentabilidade só encontrado em organizações com autonomia de recursos



financeiros. Essa falta de autonomia financeira nas organizações públicas exige delas maior credibilidade junto aos diferentes segmentos organizados da sociedade, como forma estratégica de superar essa vulnerabilidade institucional.

Portanto, credibilidade passa a ser um fator crítico determinante da “sustentabilidade institucional”, porque pode se tornar uma porta aberta para a entrada de apoio social, político e financeiro. Mas a sustentabilidade das organizações públicas não virá por si só. Muitos atores serão importantes na construção desse novo tipo de organização pública. O segmento político será um dos atores mais relevantes nesse processo.

Relação tradicional setor público-segmento político

Tradicionalmente, o relacionamento entre o setor público com o segmento político tem sido caracterizado por um sistema de “intercâmbio de favores”, em que o “interesse individual” tem sido a mercadoria de maior circulação e a principal moeda de troca desse mercado de influência, prestígio e vantagens pessoais. Por um lado, muitos técnicos e dirigentes de organizações públicas procuram os políticos para solicitar apoio para a sua ascensão a cargos para os quais nem sempre têm competência profissional nem compromisso institucional. Por outro lado, muitos políticos procuram as instituições públicas apenas para ampliar sua base eleitoral independentemente dos danos que podem causar às instituições onde intervêm de forma nem sempre apropriada. Para muitos, interessa apenas manter o controle sobre as organizações públicas, como mecanismo de multiplicação de seu poder político.

Todavia, a base teórico-prática que tem dado sustentação a esse tipo de relacionamento está sendo erodida



rapidamente pelas mudanças no ambiente social e político-econômico do País. A década de 90 aponta para (1) o esgotamento dos princípios e valores que sustentam essa relação tradicional e (2) a tendência dos segmentos sociais de se organizarem cada vez mais cobrar tanto do setor público quanto do segmento político um maior compromisso com suas demandas, seus problemas e desafios. Isso significa que não haverá mais lugar para um mecanismo egoísta de poder, em que a sociedade é a única vítima desse relacionamento “clientelista” e “fisiológico”. No caso da EMBRAPA, ainda há pressões políticas para atender demandas oriundas de certos empregados da Empresa, interessados mais em satisfazer seus interesses pessoais do que em aumentar o apoio a sua instituição.

É importante atentar para o fato de que a própria década de 90 sinaliza a solução contemporânea do problema. A turbulência dos anos 90 levará igualmente o setor público e o segmento político a formularem uma nova base de sustentação. Nesse sentido, tanto as organizações públicas quanto os políticos estarão buscando novas fórmulas para se tornar sustentáveis. Embora existam vários e distintos fatores de sustentabilidade para cada um deles, as novas realidades mostram um fator comum e poderoso, capaz de conferir sustentação a ambos: a “informação”.

Nova base para a relação setor público-segmento político

Em sua jornada rumo ao terceiro milênio, a humanidade sai da hegemonia das sociedades industriais, onde os produtos mais valorizados são aqueles “intensivos de capital”, e caminha para a hegemonia das “sociedades instruídas” (Druker 1989), sob domínio da “economia simbólica” (Toffler 1990), onde o “conhecimento” será o fator



dominante na equação do poder (os outros são força e dinheiro) (Toffler 1990) e os produtos mais valorizados serão os “intensivos de conhecimento”. É nesse contexto que cresce a importância atual e futura da EMBRAPA e demais organizações integrantes do SCPA e SIBRATER, enquanto instituições de C&T.

As novas realidades aproximam o setor público e o segmento político pela “via da informação”. Enquanto os políticos são pagos com dinheiro público para usarem informação qualificada como matéria-prima essencial do processo de tomada de suas decisões e de formulação de políticas públicas, as organizações públicas de C&T são financiadas com dinheiro público para gerar e difundir informações qualificadas para os seus beneficiários, usuários e clientes. Neste enfoque, as organizações públicas de C&T têm, no segmento político, um grupo relevante de usuários, enquanto os políticos têm, nas organizações públicas, fontes permanentes de produção de informações qualificadas.

Infelizmente, nem a maioria das instituições públicas de C&T vêem os políticos como usuários de suas informações, nem a maioria dos políticos vêem os órgãos públicos de C&T como fontes de informação qualificada para o seu uso profissional. Um número preocupante de políticos tanto ainda cultiva a forma tradicional de relacionamento com o setor público quanto ainda utiliza informações incompletas, distorcidas e desqualificadas no momento de tomar decisões e de formular políticas que irão provocar profundos impactos em diferentes segmentos sociais.

Ainda na década de 90, muitos políticos serão surpreendidos com o resultado de campanhas eleitorais, conduzidas de forma tradicional, onde não conseguirão ser reeleitos. É que os fatores de sucesso eleitoral que prevaleceram até o presente não servirão como base para o sucesso no futuro.



Gradativamente, a sociedade passará a escolher apenas os políticos capazes de tomar decisões e de formular políticas públicas intensivas de conhecimento qualificado. Como consequência, será o “nível de informação” que determinará a “vantagem competitiva” eleitoral do político. “Políticos sustentáveis” serão políticos informados.

Fica assim demonstrada a necessidade de apoio mútuo entre o setor público e o segmento político. As organizações públicas de C&T deverão apoiar os políticos de todos os partidos e ideologias com suas informações qualificadas. Assim, a sociedade reconhecerá o compromisso delas para com os que tomam decisões e formulam políticas públicas mais sintonizadas com as realidades sócio-culturais e político-econômicas do presente e com os desafios que estão sendo delineados para o futuro próximo.

O apoio dos políticos ao setor público virá através do esforço permanente para aumentar a credibilidade deste setor junto aos segmentos sociais que eles representam e na decisão política para aprovação dos orçamentos institucionais. Caso contrário, os políticos estarão matando sua própria “galinha-dos-ovos-de-ouro”, vista agora na forma de “árvore-do-conhecimento”, de onde poderão retirar frutos (informações) para aumentar sua sustentabilidade política.

ELEMENTOS DE ESTRATÉGIA DE AÇÃO

Esta é uma proposta ainda preliminar. A formulação da estratégia definitiva para a atividade é um desafio que requer a participação das unidades de pesquisa da EMBRAPA e dos sistemas estaduais de pesquisa e de extensão rural, com críticas e sugestões que subsidiem a formulação e



implementação de um sistema operacional para a atividade de assessoria parlamentar.

Tal assessoria deve ser atual e conseqüente no cumprimento de suas funções de coordenar, promover e desenvolver ações, nos âmbitos federal, estadual e municipal, visando ampliar a base de credibilidade institucional do SCPA e SIBRATER e, como resultado, aumentar a sustentabilidade das instituições que compõem ambos os sistemas hoje coordenados pela EMBRAPA.

Relacionamos, a seguir, alguns elementos que podem subsidiar a discussão e formulação de uma estratégia de ação para a atividade de assessoria parlamentar, para apreciação e enriquecimento por parte daqueles interessados nos frutos de tal atividade:

01. a partir dos anos 90, a atividade de assessoria parlamentar na EMBRAPA deverá ser coordenada por profissionais que detenham, também, uma visão geral do “negócio agrícola”, das atividades da instituição e dos sistemas (SCPA/SIBRATER) por ela coordenados, além de serem exímios “negociadores”;

02. a atividade não deve ser restrita à esfera federal, nem a Brasília enquanto local onde se situa a Sede da EMBRAPA. A esfera estadual deve ser igualmente alvo de ações planejadas, com a participação de representantes das unidades da EMBRAPA e dos sistemas estaduais de pesquisa e de extensão rural. Os municípios devem ser alvo de ações que os considere em blocos, visto que o seu grande número dificultaria a ação individual. Mas os municípios mais dinâmicos, que são uma referência regional no interior dos estados, podem ser abordados individualmente;

03. a assessoria parlamentar da EMBRAPA deve formular e coordenar estratégia de âmbito nacional, de forma a oferecer orientação aos dirigentes do SCPA e SIBRATER nos seus respectivos estados;



04. enquanto a “articulação” é o principal instrumento de trabalho da assessoria parlamentar, a “informação organizada e qualificada” é a matéria-prima essencial de sua atividade;

05. além do trabalho individual junto a “atores-chaves” no segmento político e nas instituições federais e estaduais, um esforço metodológico precisa ser feito para organizar uma ação voltada para as organizações e associações capazes de ampliar a capacidade de assessoria parlamentar. O Fórum Nacional dos Secretários da Agricultura e Reforma Agrária, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), o Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONSEPA), a Associação Brasileira de Empresas de Extensão Rural (ASBRAER), a Associação Brasileira dos Municípios, as comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados (com interfaces associadas à agricultura, C&T, meio ambiente e orçamento das estatais), e as Assembléias Legislativas dos Estados são exemplos de entidades importantes;

06. a atividade de assessoria parlamentar não deve negligenciar a importância política de uma ação voltada para organizações como o Sindicato dos Empregados (SINPAF) e a Federação das Associações dos Empregados da EMBRAPA (FAEE). Elas geralmente podem prestar relevantes serviços de apoio político a causas de interesse coletivo interno e de interesse institucional externo;

07. o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, a Secretaria de Ciência e Tecnologia, a Secretaria de Desenvolvimento Regional, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e os gabinetes da Presidência e da Vice-presidência da República devem ser alvos prioritários das ações da assessoria parlamentar no governo federal;



08. os presidentes de Empresas Estaduais de Pesquisa e de Extensão Rural e chefes de Centros de Pesquisa da EMBRAPA devem todos participar, de forma planejada, na estratégia da atividade de assessoria parlamentar, tanto para as ações a serem realizadas dentro dos estados quanto para os apoios políticos estaduais que precisam ser dirigidos para a esfera federal;

09. nos estados, os governadores, os secretários de Agricultura, os secretários de C&T, os secretários de Planejamento, os prefeitos, as assembléias legislativas e as câmaras de vereadores devem ser alvo de estratégias da assessoria parlamentar;

10. a assessoria parlamentar não deve discriminar partidos nem políticos, de quaisquer ideologias, em sua estratégia de ação. Da mesma forma, não deve discriminar nenhum segmento social organizado;

11. é necessário um “sistema de informação parlamentar” para facilitar a ação de todos os que participarem da atividade. Isso implicará no “mapeamento” dos parlamentares federais, estaduais e municipais, no qual deve constar seus perfis políticos, suas áreas de interesse e os setores e atores sobre os quais têm influência. Esse “mapa político” do País deverá ser informatizado para possibilitar consultas ágeis e atualização automática. Por outro lado, a assessoria parlamentar deve produzir um boletim diferente dos boletins informativos tradicionais. O novo boletim deve circular para oferecer também informações já interpretadas, a fim de facilitar a formulação de microestratégias por parte de atores localizados em qualquer ponto do SCPA e do SIBRATER;

12. é imprescindível que a assessoria parlamentar tenha acesso ao calendário das atividades do Congresso Nacional, com respeito à seqüência de datas para tomada de decisões críticas, como a do orçamento da pesquisa e extensão rural, bem como deve



mapear os atores-chaves nesse processo, visando a possibilitar estratégias específicas para atores e datas específicas.

Um ponto importante negligenciado no passado é o “momento” exato da concentração de esforços. Por exemplo, foi dada mais ênfase ao momento de apresentação de emendas ao orçamento do que ao momento anterior, em que o Governo Federal estava formulando a proposta do orçamento da União. Segundo os próprios parlamentares, o melhor momento é o da formulação da proposta de orçamento. No momento das emendas, o volume de recursos disputado é extremamente reduzido;

13. será imprescindível o acesso dos assessores parlamentares a todas as informações disponíveis na Empresa e nas demais instituições participantes do SCPA e SIBRATER. Na EMBRAPA, por exemplo, a Secretaria de Administração Estratégica (SEA) deve permitir o acesso ao sistema de acompanhamento dos Planos Anuais de Trabalho (PATs) dos centros da EMBRAPA e dos integrantes do SCPA e SIBRATER. A assessoria parlamentar necessitará, também, do apoio de áreas como planejamento, difusão, extensão rural e socioeconomia. Esse apoio visa a produção de pequenos textos que demonstrem a conexão crítica entre a C&T e a competitividade dos segmentos agropecuário, florestal e agroindustrial, em geral, e de certas atividades, em particular;

14. no ambiente interno do SCPA e SIBRATER, a assessoria parlamentar deve ter uma estratégia voltada para a obtenção de apoio interno para atividades de assessoria parlamentar. No ambiente externo, a estratégia deve ser voltada para a obtenção de apoio social, político e financeiro-orçamentário para as instituições desses sistemas, hoje coordenados pela EMBRAPA;

15. quaisquer órgãos civis e militares preocupados com macroestratégias para o País



devem ser alvo da estratégia de ação da atividade de assessoria parlamentar, uma vez que o binômio ciência e tecnologia é estratégico para a competitividade do “negócio agrícola” brasileiro. A “vantagem competitiva” do País, em termos sócio-econômicos, passa necessariamente pela “via agrícola”. Todavia, nem sempre os recursos para C&T agropecuária têm sido vistos como investimentos estratégicos. Geralmente, os recursos têm sido considerados como gastos que podem ser “cortados”, ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos;

16. os diferentes segmentos do setor privado associados ao “negócio agrícola” devem ser alvo da estratégia de ação da assessoria parlamentar. Isso deve ocorrer somente através de suas entidades representativas, que devem ser transformadas em “parceiras” das organizações de C&T;

17. o presidente da EMBRAPA, os diretores e os chefes de secretarias, assessorias e departamentos devem ser atores ativos na atividade de assessoria parlamentar. Mas é fundamental que não atuem desvinculados da estratégia político-institucional maior da assessoria parlamentar. Isso significa que, uma vez concordando com a estratégia de ação parlamentar da Empresa, todos passarão a executar apenas ações planejadas e, principalmente, orientadas pela assessoria parlamentar.

CONCLUSÃO

Não há mais lugar para as ações tradicionalmente praticadas pela assessoria parlamentar na EMBRAPA. O esgotamento da base que dava sustentação à relação tradicional setor público-segmento político coloca em discussão também a estratégia de ação parlamentar (ou sua falta) na Empresa.



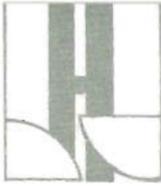
Informação, organizada e qualificada, é que dará sentido e propósito tanto à nova relação setor público-segmento político quanto à nova estratégia de ação da atividade de assessoria parlamentar. O segmento político tem na informação qualificada seu ingrediente indispensável para tomar decisões conseqüentes e comprometidas com as realidades de médio e longo prazos. Os órgãos públicos de C&T são fontes permanentes de geração e difusão de informações qualificadas para abastecer o segmento político no cumprimento de sua missão pública.

Os políticos, quanto mais bem informados, nas horas das discussões e decisões, mais competitivos serão. As instituições públicas de C&T, quanto mais eficazes na produção e disseminação de informações qualificadas para segmentos sociais organizados, como o segmento político, mais receberão apoio social, político e financeiro-orçamentário. Os políticos devem apoiar os órgãos públicos de C&T porque estes são sua “árvore-do-conhecimento.” As instituições de C&T devem contribuir para o segmento político no seu desafio de tomar decisões políticas e de formular políticas públicas mais intensivas de “conhecimento qualificado”.

Finalmente, conclui-se que “políticos competitivos” precisam de instituições públicas de C&T “sustentáveis”, que, por sua vez, precisam de um segmento político consciente da importância e da responsabilidade de promover a sustentabilidade dos órgãos públicos de C&T.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DRUKER, P.F. **As novas realidades;** no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão de mundo. São Paulo: Pioneira, 1989. 239p.



- EMBRAPA. Secretaria de Administração Estratégica. **Cenários para a pesquisa agropecuária**; aspectos teóricos e aplicação na EMBRAPA. Brasília: EMBRAPA-SEA. 1990. 153p. (EMBRAPA-SEA. Documentos, 2).
- FLORES, M.X. Secretaria de Administração Estratégica. **Projeto EMBRAPA**; a pesquisa agropecuária rumo ao século XXI. Brasília-DF, EMBRAPA-SEA. Documentos, 04. 1991. 38p.
- FLORES, M.X. & SILVA, J. de S. Secretaria de Administração Estratégica. **Projeto EMBRAPA II**; do projeto de pesquisa ao desenvolvimento sócio-econômico no contexto do mercado. Brasília-DF: (EMBRAPA-SEA. Documentos, 08). 1992. 55p.
- TOFFLER, A. **Powershift**; as mudanças do poder. Rio de Janeiro: Record, 1990. 613p.

