
REFORMA ADMINISTRATIVA: A AUTARQUIA ESPECIAL COMO AVANÇO NA EFICIÊNCIA DA PESQUISA AGROPECUÁRIA⁽¹⁾

Nelson Batista Martin⁽²⁾
José Sidnei Gonçalves⁽³⁾

1 - INTRODUÇÃO

As políticas para a agricultura, desenvolvidas pelo Governo do Estado de São Paulo, acompanharam o dinamismo do desenvolvimento capitalista do setor agrícola. A Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) que no início (1892) incorporava todo o espectro de ações inerentes à execução da intervenção do Estado na economia, numa situação em que a agricultura era hegemônica foi paulatinamente perdendo funções e, conseqüentemente, o poder político. Essas mudanças se deram tanto em função da centralização das ações econômicas na Federação como pelo surgimento e crescimento de outras Pastas em razão da emergência de outras atividades⁽⁴⁾.

Nesse processo a burguesia agrária perdeu o controle da economia e do poder político para a facção industrial-financeira dos capitalistas e com isso vários serviços públicos foram sendo organizados em setores independentes, separando-se da SAA. De um grande espectro de atribuições, essa Pasta realiza hoje ações tidas como eminentemente técnicas como a geração, difusão e transferência de tecnologias, além da defesa agropecuária, assentamentos rurais, abastecimento, armazenagem e mecanização.

Do ponto de vista organizacional, num período de mais de um século de ação desenvolveu-se na SAA, como de todo aparelho público, uma constante adequação da estrutura às necessidades da agricultura. No ano de 1987, iniciou-se mais um processo de reforma administrativa, numa situação onde está consolidado o complexo rural paulista. A principal questão que se apresenta para um conjunto importante de órgãos componentes do sistema de pesquisa agropecuária da SAA é buscar uma forma jurídico-administrativa que, propiciando maior flexibilidade administrativo-financeira, permita a concretização de toda sua potencialidade.

Além da Administração Direta, na qual está hoje inserida, duas formas de organização se apresentam à pesquisa agropecuária: a empresa pública como a Empresa de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), do Ministério da Agricultura em nível federal e a autarquia especial como é o caso das universidades paulistas, cujo estatuto será discutido pormenorizadamente no capítulo 6. Ambas as formas já são testadas para a atividade sendo flexíveis e muito mais eficazes, cada qual, no entanto, encerrando peculiaridades. No caso da EMBRAPA, ela surgiu em 1973, na transformação do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA), órgão da administração direta, em empresa pública pela Lei Federal nº 5.851, de 07/12/72, e Decreto-lei Federal nº 72.020, de 1973. A opção pela empresa pública objetivava promover maior flexibilidade na captação e no uso de recursos humanos, materiais e financeiros, fugindo da administração direta, procurando eficiência e por isso rechaçan-

⁽¹⁾ Recebido em 18/05/89. Liberado para publicação em 09/06/89.

⁽²⁾ Pesquisador Científico. Diretor Técnico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

⁽³⁾ Engenheiro Agrônomo do IEA.

⁽⁴⁾ Dulley, Richard D. *Políticas agrícolas em São Paulo (1930-80)*: o papel da Secretaria da Agricultura. Rio de Janeiro, CPDA/UFRJ, 1989. 301 p. (Tese-Mestrado) mimeo.

quando todo outro tipo de organização que implicasse em controle burocrático que entravasse o processo de gestão da pesquisa agropecuária⁽⁵⁾.

A partir de recursos alocados pelo Tesouro Nacional, seja da receita da União seja de empréstimos externos, uma soma monumental de recursos foi investida consolidando uma formidável estrutura de pesquisa agropecuária na EMBRAPA. Praticamente todos os governos estaduais optaram pela formação de empresas de pesquisa agropecuária, estimulados pelo Governo Federal. Dos estados mais importantes, três seguiram alternativas diferentes: o Paraná que constituiu uma única fundação pública, a Fundação Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), cuja característica é parecida com a autarquia; e os Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul que mantiveram a administração direta. No caso paulista, através da Lei nº 527, de 29/11/74, o Governo do Estado tentou transformar a pesquisa agropecuária em empresa pública seguindo o modelo federal, mas devido a enorme resistência interna no início do novo governo, em 1975, a lei foi revogada. Persistiram no entanto, gargalos burocráticos que até hoje entravam a pesquisa agropecuária da SAA.

Após quinze anos daquela tentativa, no novo processo de reforma administrativa, ressurge a questão da maior flexibilidade para a atividade. Nessa nova transformação, contudo, deve-se levar em conta o que ocorreu com as estruturas que implantaram opções distintas de organização jurídico-administrativa. No caso da EMBRAPA, a par de um avanço ponderável e de um fortalecimento inequívoco num período curto de tempo, vários fatos têm constantemente assolado a empresa, sendo a interferência política por interesses fisiológicos o mais grave. Recentemente, um grande número de chefias de centros nacionais e mesmo de órgãos de direção central foram preenchidos por critérios político-partidários, causando graves problemas e levando ao comprometimento do desempenho (6). Por outro lado, como não gera receita, a empresa pública é um caso estranho de entidade estatal, pois se caracteriza como uma forma de fugir do domínio de procedimentos próprios do serviço público, não sendo pensada a pesquisa agropecuária como atividade típica de administração pública, mas promovida pelo Poder Público⁽⁷⁾.

Após analisar o complexo rural paulista, caracterizando sua importância atual e o papel da pesquisa agropecuária no seu desenvolvimento, este trabalho procura mostrar os entraves encontrados na administração direta e como uma autarquia especial poderia permitir maior flexibilidade e com isso maior eficiência da pesquisa agropecuária. Além disso, procura dar sugestões de uma nova organização interna procurando maior racionalidade no uso dos recursos. Com isso, busca contribuir para o debate no sentido de que a reforma administrativa ensejada pelo Governo estadual se concretize no avanço da eficiência da geração e difusão de tecnologia organizada dentro da SAA.

2 - AGRICULTURA PAULISTA: DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO COMPLEXO RURAL

A agricultura paulista caracteriza-se por apresentar uma ampla diversificação de atividades, associada a um dinamismo tecnológico ímpar na agricultura nacional, cuja expansão tem se dado via substituição de atividades e com a elevação da produtividade (terra e trabalho), em função de serem restritas as disponibilidades de novas áreas a serem incorporadas ao processo produtivo, com

⁽⁵⁾ Paiva, Ruy M.; Schattan, Salomão; Freitas, Claus T. de. *Setor agrícola do Brasil*. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1973. 512p.

⁽⁶⁾ Contini, Elisio; Souza, Luiz G. de; Freitas F^o, Antonio de. Interferências político-partidárias e eficiência na pesquisa. In: *Simpósio Nacional de Pesquisa de Administração em Ciência e Tecnologia*, 12., São Paulo, 1987. *Anais...* São Paulo, IA/FEA/USP, 1987. p.77-83.

⁽⁷⁾ Freitas F^o, Antonio et alii. *O modelo institucional da pesquisa agropecuária do Ministério da Agricultura: fundamentos e razões*. Brasília, EMBRAPA, 1986. 35p.

exceção da incorporação de áreas de várzeas. Assim, a área agrícola total do Estado, desde a década de setenta, tem se mantido constante, havendo no entanto variações da ordem de 4,61% a.a. nas áreas das culturas perenes, de 1,74% a.a. na área de reflorestamento, de -0,54% a.a. na área de culturas anuais e de -4,14% a.a. nas áreas de pastagens, ao longo do período de 1970-87⁽⁸⁾. Nesse período, as culturas anuais se reduzem nas regiões de São Paulo, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente, mas se mantêm constantes nas regiões de Ribeirão Preto e Campinas e crescem nas regiões do Vale do Paraíba, Sorocaba e Marília.

Já as culturas perenes crescem em todas as regiões, com exceção do Vale do Paraíba e São Paulo, e as áreas de pastagens se reduzem em todas as regiões do Estado, principalmente em Campinas e Ribeirão Preto.

No Estado de São Paulo, na década de oitenta, as únicas culturas que apresentaram decréscimo de produção foram: cebola e mamona, sendo que batata e tomate mantiveram estáveis suas produções e as demais culturas tiveram expansão na quantidade produzida, principalmente nos casos de trigo, cana, soja, milho, laranja, café, banana, arroz e algodão. Nas atividades de produção animal, observa-se uma produção levemente decrescente ao longo do tempo na carne bovina e no leite e queda mais acentuada na produção de ovos, sendo que a produção de aves e suínos cresceu a taxas elevadas no período 1980-86. A principal fonte de crescimento da oferta agrícola deveu-se à elevação da produtividade por hectare. Assim, com exceção das culturas do café, mandioca e mamona, todas as demais apresentaram produtividade crescente nos últimos dez anos⁽⁹⁾.

A expansão das áreas com culturas no Estado, bem como das suas produtividades, deveu-se, em grande parte, à oferta contínua de inovações tecnológicas aos produtores paulistas, o que aliado a outros instrumentos de políticas, permitiu a incorporação de novas glebas à área ocupada com as culturas e sua distribuição pelas regiões agrícolas do Estado, transferindo vantagens comparativas para várias regiões e para determinadas culturas, com produtividades crescentes, tornando-as competitivas, casos das culturas da cana, laranja, trigo e culturas irrigadas, principalmente o feijão de inverno que, de uma área inexpressiva, hoje se aproxima dos 100 mil hectares⁽¹⁰⁾. É evidente que essas tecnologias nem sempre visam o aumento de produtividade. Muitas, como as de defesa agropecuária objetivam manter a competitividade das atividades agropecuárias no controle da qualidade dos insumos, máquinas e equipamentos agrícolas e na proteção das plantas e rebanhos.

Estudo desenvolvido pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA), da SAA, indica taxa de progresso tecnológico para a agricultura paulista da ordem de 2,6% a 2,9% a.a. no período 1968-80⁽¹¹⁾. Tais dados mostram que esse setor da economia paulista vem experimentando rápido progresso tecnológico, comparável ao observado em outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse acentuado progresso tecnológico teria ocorrido em função de um significativo esforço de pesquisa e de uma política agrícola mais favorável à absorção dos avanços tecnológicos pelo setor produtivo. O setor agrícola paulista utilizava no ano de 1987, segundo dados do IEA, uma área de 18.282.322ha sendo 7.042.348ha com culturas anuais e perenes, 10.161.083ha de pastagens e 1.011.490ha de reflorestamento. A agricultura paulista, apesar de representar 4% do Produto Interno Bruto Estadual, possui um encadeamento para trás, composto pela indústria fornecedora de insumos e de máquinas e equipamentos agropecuários, e um encadeamento para frente, correspondente à agroindústrias de transformação e de serviços de armazenagem e atividades distribuidoras, o que constitui o complexo rural estadual que responde por cerca de 40% do Produto Interno Bruto de São Paulo segundo, estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES)⁽¹²⁾.

(8) Martin, Nelson B. & Gonçalves, José S. Desempenho da agricultura paulista no período 1970-87. *Comunicação da Pesquisa Agropecuária*, v.5, n.3, 1987, p.5-27.

(9) Martin, Nelson B. & Gonçalves, José S., op. cit. nota 8.

(10) Martin, Nelson B. & Gonçalves, José S., op. cit. nota 8.

(11) Silva, Gabriel L.S.P. da & Carmo, Heron C.E. do. Como medir a produtividade agrícola: conceitos, métodos e aplicações no caso de São Paulo. *Agricultura em São Paulo*, v.23, t.1/2, 1986, p.139-171.

(12) Ramalho, Yolanda M.M., coord. *Mudanças estruturais nas atividades agrárias: uma análise das relações estruturais no complexo agroindustrial brasileiro*. Rio de Janeiro, BNDES, 1988. 126p. (Estudos BNDES, 9).

A produção rural propriamente dita, que ocupa cerca de 12% da população empregada do Estado, tem um enorme efeito multiplicador nos demais setores da economia estadual e nacional, permitindo dizer que os ganhos efetuados ao nível dos produtores rapidamente se fazem sentir na economia do Estado como um todo. À medida em que a pesquisa agropecuária, em conjunto com outras políticas, tem permitido o crescimento da oferta principalmente via aumento da produtividade da terra e do trabalho, através de tecnologias que poupam insumos e evitam perdas de produtos na comercialização, possibilita a transferência desses ganhos, via preço, a todos os componentes do complexo rural e aos consumidores do País. Dados sobre a participação de cada subsetor na composição do complexo rural não estão disponíveis para o Brasil mas, no caso de São Paulo, dada sua característica de desenvolvimento, poder-se-ia assumir índices dos países desenvolvidos: insumos rurais (a-montante) 20%, produção rural 13%; e armazenamento, processamento e distribuição (ajusante) 67% do valor da produção do complexo rural ⁽¹³⁾. É para esse setor econômico no em seu conjunto, o complexo rural, que devem estar voltadas as políticas públicas, dentre as quais a política de pesquisa agropecuária.

3 - O PAPEL DA PESQUISA AGROPECUÁRIA NO COMPLEXO RURAL

A pesquisa agropecuária deve dar sustentação ao prosseguimento do processo de desenvolvimento do complexo rural paulista que exige uma crescente incorporação de tecnologia à produção. A medida em que se dá o progresso tecnológico, os sistemas de produção se tornam mais complexos pelo maior controle sobre a natureza. Por essa razão, um volume cada vez mais significativo de recursos investidos em pesquisa é necessário para obter-se resultados palpáveis, pois ganhos expressivos de produtividade tornam-se mais difíceis de serem conseguidos.

A preocupação da pesquisa agropecuária deve atender à multiplicidade do complexo rural paulista, desenvolvendo máquinas e equipamentos, insumos agrícolas tais como sementes, vacinas e matrizes reprodutoras, que dinamizem a indústria de insumos e máquinas agrícolas no Estado. Por outro lado, essas máquinas, equipamentos, sementes, vacinas, matrizes e outros insumos quando utilizados na propriedade rural devem permitir maior produção por unidade de insumo utilizado. Através de práticas culturais adequadas o produtor procura aumentar a produtividade global dos fatores e da terra, trabalho e capital em particular, levando à capitalização do proprietário rural e a um custo de produção por unidade de produto agrícola decrescente ao longo prazo. Finalmente, esse produto agrícola, se utilizado como matéria-prima, deverá levar a maior rendimento da indústria de transformação. Ao mesmo tempo, novos métodos e processos determinam maior produtividade na indústria em termos de qualidade e quantidade, reduzindo o custo final; se utilizados *in natura* pelos consumidores, devem satisfazer seus anseios e bem-estar, com oferta adequada, melhor distribuição sazonal, melhor qualidade nutricional e menor risco de contaminação, além de preços acessíveis, notadamente para a população mais carente.

No processo como um todo, ao atuar diretamente sobre todos os subsetores do complexo rural, as tecnologias advindas da pesquisa agropecuária são fundamentais para o aumento da competitividade da economia estadual, bem como para atender outros desígnios da sociedade, como geração de empregos, menor agressão ao meio ambiente, melhor qualidade e maior oferta de produtos com maior número de opções, além daqueles inerentes ao fortalecimento econômico do Estado e do País, tais como geração de divisas, aumento do valor agregado na produção e maior dinamismo do processo de desenvolvimento.

Além do papel de gerar tecnologias, a pesquisa agropecuária tem uma participação fundamental na sua difusão, no sentido de fazer com que os resultados cheguem ao meio produtivo, cristalizando os benefícios a elas inerentes. A pesquisa agropecuária é medida quanto à sua efetividade pelas transformações desejáveis que promove na produção da região onde está instalada e para qual enseja seu programa de trabalho. Nesse sentido deve envidar esforços decisivos para que as

⁽¹³⁾ Lauchner. Roque. *Agroindústria y desarrollo económico*. Santiago do Chile, 1975. 310p. (Tese-Mestrado)

tecnologias geradas sejam incorporadas aos sistemas de produção praticados. O caminho da tecnologia não pode ser calcado apenas na extensão pública pois essa representa pouco mais de 20% dos esforços de extensão rural em atuação em São Paulo (14).

A atuação conjunta com a rede pública de extensão e com a estrutura de extensão privada e organizações da produção é importante não só porque aproxima esses agentes como também porque transforma os testes de validação num controle de qualidade dos resultados de pesquisa, propiciando segurança quanto a sua eficácia em promover ganhos aos produtores. A ação enquadrada nesse escopo leva ao treinamento dos extensionistas e produtores, tornando-os multiplicadores na disseminação das técnicas recomendadas a um universo mais amplo de agricultores. Na questão da ação regional, a pesquisa agropecuária busca também atender a cada especificidade sócio-econômica, edáfica e climática, gerando tecnologias para cada situação natural e para as parcelas de agropecuaristas existentes, sejam pequenos, médios ou grandes, capitalizados ou não, praticando ou não agropecuária com moderna tecnologia.

Atuando primordialmente com as organizações da produção do complexo rural – de agricultores, industriais da área de insumos, de maquinaria e processamento – em projetos conjuntos de geração de tecnologia, a pesquisa agropecuária faz do setor privado de todo o Estado um participante ativo do processo. Por outro lado, com sua rede de unidades regionais, assumindo papel dinâmico ao nível da área onde atua, exerce a função de verdadeiros pólos de desenvolvimento, difundindo os resultados de seu trabalho em todo sistema produtivo local, trazendo a produção a participar ativamente da vida interna das unidades e criando um canal de comunicação direta com a realidade. Através do trabalho da extensão pública, a pesquisa pode atingir aquele conjunto de agricultores que em função da sua situação econômica e social desfavorável, não tem conseguido incorporar o benefício da tecnologia gerada. Hoje, a extensão privada detém, no Estado de São Paulo 80% dos técnicos que atuam no setor agropecuário, representados pelos departamentos especializados das cooperativas, associações, indústrias de insumos, indústrias de transformação e escritórios especializados. Interagindo com a extensão privada e intensificando suas atividades com a extensão pública, a pesquisa agropecuária poderá atender todos os segmentos do complexo rural.

Assim, a pesquisa agropecuária deve realizar uma ampla ação de capacitação contínua de recursos humanos da extensão, oferecendo regularmente cursos em áreas de tecnologias avançadas e estágios em todas as suas unidades que propiciem o aperfeiçoamento técnico da mão-de-obra especializada do setor agropecuário. Na área da agroindústria de insumos ou de transformação, a pesquisa agropecuária, além do treinamento de recursos humanos, deve também atuar decisivamente no assessoramento tecnológico diretamente nas indústrias, para resolver problemas existentes ou implantar a modernização do processo de produção. Isso porque a extensão nesse caso é uma atividade onerosa pelo grau de especialidade exigido do conjunto de profissionais, além do que essa mesma especialização requer a presença do próprio pesquisador na implementação da tecnologia no processo de produção. O mesmo ocorre em relação aos recursos aquáticos, que pela sua especificidade devem ser atendidos diretamente pela pesquisa, seja na pesca exploratória, seja na atividade de cultivo de animais aquáticos.

Das outras atribuições inerentes à pesquisa agropecuária, destacam-se a realização de análises laboratoriais especializadas e a produção de materiais genéticos e bens, frutos dos resultados de pesquisa. O desenvolvimento de rotinas laboratoriais, fruto dos projetos de pesquisa que buscam continuamente aperfeiçoar as metodologias analíticas, é uma atividade contínua na ação de pesquisa. A incorporação desses novos métodos propicia segurança e precisão dos diagnósticos. Os diagnósticos são fundamentais na proteção de plantas, dos rebanho e dos consumidores, além da caracterização dos recursos naturais utilizados. As análises de solo têm sua metodologia constantemente aprimorada pela pesquisa agropecuária, levando à maior eficiência no uso de insumos, o mesmo

(14) Gonçalves, José S. & Silva, Luciano R.M. da. A questão atual da relação pesquisa agropecuária/extensão rural em São Paulo. In: Simpósio Nacional de Pesquisa de Administração em Ciência e Tecnologia, 12., São Paulo, 1987. *Anais...* São Paulo, IA/FEA/USP, 1987. p.656-672.

ocorrendo com os métodos de diagnóstico de doenças, que permitem debelar surtos de doenças e pragas em plantas e animais reduzindo riscos de perdas mais graves e protegendo o patrimônio agrícola. Além disso, a detecção dos níveis de contaminação dos alimentos permite sua monitoração e conseqüente-proteção da saúde pública. As análises de qualidade são uma garantia à exportação pela credibilidade que os órgãos de pesquisa agropecuária paulista desfrutam no conceito internacional. Os laboratórios de pesquisa agropecuária devem estar sempre em condições de atender as demandas especializadas do setor, de forma a propiciar a solução dos problemas dele emanantes.

Ao produzir um novo cultivar, uma linhagem melhorada de uma raça animal, uma nova vacina ou um novo antígeno, a pesquisa agropecuária deve atuar de forma que esse conjunto de bens fundamentais ao processo de desenvolvimento atinja o mais rapidamente possível a produção. E a primeira fase de multiplicação deve ser necessariamente feita pelos órgãos geradores de maneira a garantir sua difusão e qualidade. A pesquisa agropecuária paulista produziu quase a totalidade das variedades e cultivares utilizados na agropecuária estadual e de todo o Centro-Sul, além de participar com parcela essencial das vacinas, antígenos e reprodutores animais. Nota-se, portanto, a importância para a economia estadual e nacional da pesquisa agropecuária na produção de bens que tragam incorporados todo um esforço de pesquisa cristalizando, assim, a finalidade precípua da pesquisa que é promover o desenvolvimento social.

Para cumprir todos esses papéis, a pesquisa agropecuária necessita de um planejamento eficaz de sua ação e de uma eficiente alocação de recursos humanos, financeiros e de infra-estrutura. Para que isso ocorra, torna-se necessário uma contínua modernização na estrutura administrativa, visando reduzir ineficiências e eliminar restrições estruturais que ajam no sentido de reduzir a eficiência do sistema de pesquisa estadual.

4 - HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA PESQUISA AGROPECUÁRIA PAULISTA (15)

A pesquisa agropecuária surgiu antes da própria Secretaria da Agricultura, tendo sua origem no ano de 1887 quando foi criada a Escola Agrônômica de Campinas. Quatro anos mais tarde, em, 1891, ela foi incorporada como estação Agrônômica de Campinas à recém-criada Secretaria da Agricultura, Viação e Obras Públicas. A Secretaria tinha então duas seções sendo que a da Agricultura tinha um setor que era a própria Estação Agrônômica de Campinas. A área mais dinâmica era a que cuidava de terras, colonização e imigração. Todo esse aparato surgiu em função do avanço da cafeicultura.

O desenvolvimento da atividade cafeeira levou a contínuos aperfeiçoamentos institucionais sendo que, em 1900, a Seção de Agricultura da Secretaria foi reorganizada, com a criação de uma Diretoria de Serviço Agrônômico, que incluía entre suas seções o já Instituto Agrônômico (ex. Estação Agrônômica) junto com o horto botânico e a área de meteorologia. Ao mesmo tempo, foram criadas as Comissões Municipais que, dividiram o Estado em Distritos Agrícolas, e foram as precursoras da atual rede de assistência técnica ao agricultor. A importância da produção animal como atividade de suporte levou à criação, em 1905, do Posto Zootécnico Central da Mooca, que deu origem à pesquisa zootécnica paulista.

Novo avanço institucional deu-se em 1907 com a criação da Diretoria de Agricultura, uma Divisão Técnica composta das seções de Agronomia, Botânica e Meteorologia. Na Seção de Agronomia estavam as estações agrônômicas, os postos zootécnicos e o ensino agrícola. Em 1921, foi reorganizada a pesquisa agropecuária, com a elevação do Instituto Agrônômico ao nível de Divisão, incluindo as seções de Algodão e de Café no seu organograma. Era o começo das ações visando

(15) As mudanças são operadas por Leis, Decretos-Leis e Decretos cujos números e datas podem ser conseguidos diretamente com os autores.

a diversificação da agricultura que incluiria a cana-de-açúcar logo em seguida. Em 1924, foi criada a Comissão de Debelação da Praga Cefeeira que em 1927 seria transformada em Instituto Biológico com o mesmo status organizacional que o Instituto Agrônômico. Sempre nesse nível, essas duas unidades seriam mantidas no bojo da Secretaria da Agricultura. Com a criação, em 1946, do Departamento da Produção Vegetal, o Instituto Agrônômico foi vinculado ao mesmo, a área zootécnica ficou afeita ao Departamento da Produção Animal e o Instituto Biológico foi incorporado ao Departamento de Defesa.

Um salto importante foi a elevação do Instituto Agrônômico ao nível de departamento em 1954, quando passou a contar, pela primeira vez, com uma Divisão de Administração própria. Em 1957 era reinstituído o Regime de Tempo Integral para os pesquisadores, à semelhança das universidades. O desenvolvimento da agricultura impulsionava a consolidação de uma estrutura de pesquisa agropecuária num nível de organização institucional mais elevado. Logo em 1963 era criado, no Instituto Agrônômico, o Centro Tropical de Pesquisa em Tecnologia de Alimentos que, no final da mesma década, evoluiu para o Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL).

O maior avanço institucional da pesquisa agropecuária paulista foi a criação da Coordenadoria da Pesquisa Agropecuária em 1969, consolidando toda a atividade numa só unidade orçamentária, onde a flexibilidade de alocação dos recursos físicos, humanos e orçamentários é consideravelmente maior que nos departamentos. Nessa reorganização ficaram como partes integrantes da Coordenadoria da Pesquisa Agropecuária; o Instituto Agrônômico; o Instituto Biológico, que se separou do Departamento de Defesa; o Instituto de Tecnologia de Alimentos, e o Instituto de Zootecnia que se desligava do então Departamento da Produção Animal; além de uma unidade central de planejamento, acompanhamento e avaliação, Administração da Coordenadoria da Pesquisa Agropecuária.

O Instituto de Pesca, também originário do Departamento de Produção Animal, foi incluído na Coordenadoria da Pesquisa de Recursos Naturais que cuidava da pesquisa ambiental. Já o Instituto de Economia Agrícola, evoluído da Divisão de Economia Rural, do antigo Departamento da Produção Vegetal, foi vinculado diretamente ao Gabinete do Secretário, sendo que em 1983 passou a fazer parte da Coordenadoria Sócio-Econômica. Com a passagem, em 1987, da Coordenadoria da Pesquisa de Recursos Naturais para a recém-criada Secretaria Estadual do Meio Ambiente, o Instituto de Pesca passou a fazer parte da Coordenadoria da Pesquisa Agropecuária (CPA).

A reforma de 1969/70 foi realizada para dar sustentação ao avanço do moderno complexo rural paulista, e para tal foi fundamental a existência de uma sólida estrutura de geração e difusão de tecnologia representada pela CPA. Fruto dessa ação de consolidação da estrutura da pesquisa agropecuária num status organizacional mais elevado, surgiu, em 1975, a Carreira do Pesquisador Científico. Esse processo de consolidação, contudo, sofreu uma brusca interrupção no governo estadual do período 1979-82, com redução sensível no nível de investimento. Assim, impedida a reposição de pessoal, a Carreira de Pesquisador foi mantida estagnada, a política salarial achatou todo o universo salarial dos servidores públicos e a frota de veículos foi simplesmente reduzida à metade, com a retirada dos carros mais novos e deixada à obsolescência. Este foi o período mais crítico da pesquisa agropecuária em toda a sua história.

A partir de 1983, começa a reconstrução organizacional da pesquisa agropecuária, com a retomada dos investimentos no setor. Nesse período ocorreu uma reorganização interna da CPA, consolidou a programação básica de suas unidades e a instituição de um processo de acompanhamento e avaliação de pesquisa, aliados a um grande esforço em investimentos notadamente na instalação de unidades experimentais e laboratoriais regionais, modernização de laboratórios e reposição de pessoal, principalmente de apoio à pesquisa. Atualmente, fruto da persistência na política de investimento, está consolidada no nível organizacional atual a estrutura de pesquisa agropecuária. No entanto, o estágio atual do complexo rural paulista e sua demanda para o próximo ciclo de crescimento exigem uma redefinição institucional para dar suporte a esse processo, com maior agilidade e eficiência na geração e difusão de tecnologia. Essa tem sido a tônica da história institucional da pesquisa agropecuária, aparelhar-se para contribuir com o desenvolvimento do complexo rural paulista. Daí a efetividade de suas contribuições.

5 - ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ATUAL: FUNCIONAMENTO E PONTOS DE ESTRANGULAMENTO

A prioridade dada dentro de um setor é definida na concretização da alocação de recursos humanos e financeiros. Nesse sentido é fundamental conhecer a formulação estrutural do ponto de vista programático, onde se define competência e atribuições de órgãos e dirigentes e a vinculação aos sistemas de administração dos recursos disponíveis, entendidos como aqueles colocados à disposição do órgão para implementação de prioridades. De modo geral, pode-se afirmar que a legislação não é homogênea, definindo status distintos em cada setor da administração pública impedindo uma visão orgânica racional da pesquisa agropecuária como um todo.

A atual estrutura do conjunto da pesquisa agropecuária da Secretaria de Agricultura e Abastecimento baseia-se nos seguintes tópicos:

- a) - Sistema de Administração Financeira e Orçamentária - com normas definidas no Decreto-Lei nº 233, de 25 de abril de 1970, e nas leis e decretos anuais que versam sobre o Orçamento Estadual. A definição de prioridades e da programação é dada para a unidade orçamentária como um todo. Nesse sentido, a CPA tem um orçamento anual consignado pelo Tesouro do Estado, que é alocado nas unidades executivas em função de projetos prioritários e da manutenção da programação. O orçamento é portanto unificado para o conjunto da Coordenadoria no contexto da priorização e alocação dos recursos, sendo a sua execução descentralizada. A busca de recursos externos depende de autorização governamental para ser efetivada.
- b) - Sistema de Administração dos Transportes Internos Motorizados - fixado pelo Decreto nº 9.543, de 01 de março de 1977. Estipula, como órgão setorial administrador de frota, a unidade orçamentária com que o planejamento, avaliação, distribuição, acompanhamento e alocação de veículos são definidos para a CPA.
- c) - Sistema de Administração de Pessoal - fixado pelo Decreto nº 13.242, de 12 de fevereiro de 1979. Por esse instrumento legal, a alocação e administração de todo quadro de pessoal é feito ao nível da unidade orçamentária, permitindo a distribuição do pessoal segundo as necessidades das prioridades programáticas. A nomeação e admissão, mesmo em reposição, exigem autorização explícita do Sr. Governador, e o treinamento de técnicos no exterior exige aprovação da Secretaria de Governo. Os pesquisadores estão submetidos ao Regime de Tempo Integral, semelhante ao sistema utilizado nas universidades paulistas desde 1954 e a avaliação dos mesmos, nos termos das Leis Complementares nºs 125/75 e 335/83, está a cargo da Comissão Permanente de Regime de Tempo Integral, vinculada à Secretaria Estadual da Administração. Os demais funcionários estão submetidos às carreiras da Administração Direta, tendo tratamento semelhante às categorias gerais dos servidores estaduais.
- d) - Atribuições, Organização Institucional e Competências Gerais - definidas no Decreto nº 11.138, de 3 de fevereiro de 1978. A definição dos programas gerais está a cargo do Coordenador da Pesquisa Agropecuária e do Secretário de Agricultura e Abastecimento. A execução é atribuída aos Institutos de Pesquisa através de suas seções e divisões, cujas atribuições estão estipuladas em função das disciplinas que contemplam seus campos de atuação. Ao Gabinete do Coordenador, com sua divisão de Administração, são atribuídas as tarefas de programação, acompanhamento, avaliação da programação das atividades e a gestão administrativa das finanças, transportes e pessoal.

A implantação de uma organização compatível com a atividade de pesquisa, capaz de racionalizar o uso dos recursos públicos - sempre abaixo do desejável num Estado onde, a despeito de seu desenvolvimento, há problemas sociais sérios a serem resolvidos - e acelerar o processo de desenvolvimento tecnológico, buscando o aumento da qualidade e quantidade das contribuições, implica em considerar os pontos de estrangulamento, no bojo da estrutura institucional da pesquisa agropecuária, que a impedem de evoluir em termos compatíveis com o avanço do complexo rural paulista.

São eles:

- a) a Administração da CPA não está estruturada de forma compatível com a plena execução de suas atribuições o que impede a montagem de uma programação de pesquisa e atividades vinculadas ao planejamento e avaliação dos recursos disponíveis. Essa ação é fundamental na medida em que as unidades da CPA se complementam no espectro de necessidades do complexo rural, especializando-se em parcelas que exigem uma visão global para a interação necessária;
- b) a pesquisa em economia agrícola não está inserida no bojo da CPA, criando uma lacuna programática na formulação da política agrícola, das intervenções do Estado e do fornecimento de análises, visando apoiar o empresário rural na tomada de decisões. Todas essas ações típicas da pesquisa em economia agrícola devem estar estritamente amarradas à questão tecnológica e vice-versa, o que não ocorre com o Instituto de Economia Agrícola fora da estrutura da CPA;
- c) a estrutura de programação técnico-científica é frágil e o grande número de divisões técnicas estanques, em que se subdividem os Institutos, impede uma visão orgânica e global das prioridades e das ações a serem executadas dentro da disponibilidade de recursos;
- d) a política de ação regional está carente de uma organização que sistematize a ação da pesquisa agropecuária dentro de uma concepção global de programação que atenda às especificidades da agricultura de cada região. Na medida em que as unidades regionais ficam soltas dentro de cada instituição é tremendamente dificultada a visão geral e a racionalização dos recursos alocados em cada região. A programação, evitando dualidades e permitindo a interação que leve à maior produtividade, obriga a estrutura regional de pesquisa a assumir compromisso com a região onde estão inseridas, o que é fundamental no longo prazo;
- e) inexistente uma estrutura sólida de difusão de tecnologia que atue numa perspectiva de interação com o setor privado e público, no sentido de direcionar e articular os vários meios de promover a ampla divulgação dos resultados obtidos e de atuar de forma a aumentar a rapidez do processo de disseminação da tecnologia. Como a pesquisa agropecuária não está dotada de estrutura compatível com a difusão da tecnologia gerada, a sua ação é dificultada;
- f) a administração direta é extremamente inflexível na questão do orçamento, impedindo uma real programação dos gastos que, através do planejamento e execução colada nas necessidades sazonais, características da produção rural, aumente a eficiência na alocação dos recursos públicos. O orçamento vincula recursos a cada item, o que dificulta a gerência dos mesmos e tolhe a possibilidade de se resolver questões que exijam rápida reprogramação para levar as prioridades a bom termo;
- g) a política de pessoal da administração direta clássica é incompatível com as necessidades da pesquisa agropecuária, notadamente para as classes de apoio à pesquisa, onde inexistente carreira e uma real profissionalização dos funcionários. A rotatividade do pessoal de apoio é extremamente alta, comprometendo a produtividade da pesquisa. Por outro lado, a sistemática de reposição e treinamento, presos ao esquema global da administração direta, é muito burocratizada levando à ineficiência no uso dos demais recursos. Como o recurso humano é o principal fator de produção da pesquisa agropecuária, onde não existe substituto para a competência e qualificação, a estrutura atual prejudica a ação da CPA.

6 - AUTARQUIA ESPECIAL COMO AVANÇO ORGANIZACIONAL DA ESTRUTURA ATUAL

A pesquisa agropecuária, em função das características de suas atividades exige uma estruturação jurídica compatível com tratamento semelhante às organizações congêneres, tais como as instituições estaduais e federais de ciência e tecnologia. Historicamente, a criação de uma autarquia especial da pesquisa agropecuária ligada à SAA de São Paulo seria o salto qualitativo seguinte dentro da estrutura do Governo Estadual, exatamente por responder aos principais pontos de estrangulamento que emperram a atual CPA. Portanto, seria um avanço institucional necessário ao novo ciclo de desenvolvimento em curso no complexo rural paulista.

O Governo de São Paulo ainda não realizou a modernização institucional efetuada pelo Governo Federal em 1972 a partir do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA), que congregava nove fortes institutos regionais de pesquisa agropecuária com 59 estações experimentais e 7 grandes divisões centrais de pesquisa agropecuária do Ministério da Agricultura¹⁶). Toda essa estrutura constituía uma formidável gama de institutos isolados que, apesar de suas contribuições individuais, não somavam o suficiente para a formulação de uma política de pesquisa agropecuária eficiente e racional. Numa decisão corajosa, o Governo Federal reformulou toda essa estrutura, criando a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) que teve um expressivo desenvolvimento desde então. Essa posição foi acompanhada pelos demais estados; com exceção de São Paulo, que manteve sua estrutura difusa dos institutos isolados sem avançar na organicidade necessária ao sistema de pesquisa agropecuária no plano federal, optou-se pela empresa pública como forma organizacional, o que dá menor estabilidade institucional, gerando influências alheias que comprometem programas de longo prazo. Ainda assim, a criação de um órgão que consolidou todo o esforço de pesquisa agropecuária do Governo Federal trouxe resultados altamente expressivos, fato esse reconhecido mundialmente.

A criação da autarquia especial da pesquisa agropecuária, na forma proposta representa a superação dos pontos de estrangulamento hoje detectados, com as vantagens calcadas na estrutura jurídica das atuais universidades paulistas, dado que:

- a) permitiria uma ação eficaz com o setor privado, dando efetividade à integração da pesquisa agropecuária com as empresas do complexo rural e suas organizações de uma estrutura gerencial ágil, por ser desburocratizada e eficiente na alocação dos recursos;
- b) recolocaria a pesquisa agropecuária paulista no lugar de destaque no cenário nacional, assumindo o papel dinâmico e pioneiro que, historicamente, tem desempenhado com uma estrutura organizacional que, sendo flexível e planejada na sua ação global, produza contribuições efetivas em quantidade e qualidade maiores para o complexo rural paulista e nacional e dê resposta ao novo ciclo de desenvolvimento;
- c) a pesquisa agropecuária teria uma estrutura organizacional flexível na captação e administração de recursos do setor privado e órgãos de fomento à pesquisa, ampliando sobremaneira a perspectiva da participação do setor privado na programação e financiamento da pesquisa com ganhos recíprocos de eficiência, acelerando o desenvolvimento da empresa privada em termos tecnológicos;
- d) a pesquisa agropecuária estaria dotada de uma estrutura de planejamento, avaliação e cobrança efetiva de resultados, abrindo sua programação à crítica do setor produtivo, e tornando-a transparente e compromissada com a demanda, o que levaria à maior eficiência na alocação dos recursos públicos;
- e) o suporte mais efetivo às prioridades programáticas definidas na Secretaria da Agricultura e Abastecimento permitiria uma visão global de todas as interfaces do complexo rural com as políticas de intervenção do Estado, resultando em ganhos de efetividade aos planos da Pasta. Isto levaria ainda à integração da competência de todos os Institutos de Pesquisa numa programação consolidada e priorizada para atender às demandas do setor privado e às políticas governamentais, dentro de uma ótica que aumente a eficiência do sistema e evite desperdícios com ações duplicadas e às vezes conflitantes. Vale ressaltar que os Institutos de Pesquisa e suas divisões técnicas são complementares no todo, característica essa que não permite a eficácia da programação isolada;
- f) consolidaria uma abordagem regional que levasse em consideração as especificidades de cada região em termos de produção rural, permitindo uma maior efetividade no atendimento da exigência de tecnologia para as variadas situações encontradas na diversificada agricultura paulista, formulando programas que transformem as estações experimentais em pólos de desenvolvimento regional e integrando no trabalho, todas as unidades da pesquisa agropecuária distribuídas pelo Estado;

¹⁶ Paiva, Ruy M.; Schattan, Salomão; Freitas, Claus T. de, op. cit. nota 5.

- g) maior flexibilidade na condução da execução orçamentária, o que geraria maior eficiência na alocação dos recursos públicos e aumentaria o retorno dos investimentos em pesquisa, além de tornar o acompanhamento e execução mais eficazes, notadamente em função de que institucionalmente seria mais efetiva a vinculação entre as prioridades governamentais e o planejamento orçamentário;
- h) maior flexibilidade na condução da política de recursos humanos permitiria elevar substancialmente o nível de aprimoramento das equipes – os pesquisadores e pessoal de apoio à pesquisa – e aumentando as chances de maior integração com as organizações do setor produtivo e com outras instituições de ciência e tecnologia, em função de se dotar a pesquisa agropecuária não só de um conjunto de pesquisadores altamente qualificados com carreira profissional organizada, mas também de estender essa sistemática ao pessoal de apoio à pesquisa. No geral, a maior estabilidade do quadro de pessoal daria suporte à execução dos necessários programas de pesquisa ao longo prazo;
- i) maior complementaridade no uso dos equipamentos e recursos físicos disponíveis das estações experimentais. Isso resultaria numa produtividade maior desses recursos com a integração mais efetiva da programação dos Institutos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e evitaria dualidades, além de fazer prosperar a complementaridade de atribuições que caracterizam essas unidades com uma adequada visão de conjunto; e
- j) aproveitamento integral de todo o capacitado quadro de recursos humanos das atuais unidades de pesquisa agropecuária da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, notadamente os pesquisadores, garantindo os direitos conquistados com a efetividade do cargo e promoções. Portanto, seria mantido o regime de contratação de cargos efetivos, as funções atividades decorrentes da Lei 500 e outras formas existentes. Abre-se, ainda, ampla possibilidade de uma política mais adequada ao pessoal de apoio à pesquisa, criando carreiras que, ampliando o horizonte de profissionalização com progressão funcional, contribuam para o aprimoramento das ações da pesquisa agropecuária.

7 - MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A CPA está montada numa estrutura gerencial verticalizada e concentrada, calcada numa segmentação crescente de atribuições do topo para a base organizacional. Do ponto de vista da competência, o coordenador enfeixa todo o poder, pois além daqueles inerentes ao cargo, pode alocar todos aqueles inerentes a seus subordinados em qualquer nível. Seguindo a trilha de toda a Administração Direta, a centralização hierárquica coloca toda a organização sob gerência única. Todos os conselhos, tanto ao nível de cada Instituto como o da Coordenadoria são consultivos, aumentando ainda mais o poder de decisão do Coordenador da CPA.

A estrutura verticalizada, no sentido descendente da hierarquia, vai distribuindo competência e atribuições. Logo, ao segmentar-se em departamentos (Institutos), divisões, seções, cria no processo grande quantidade de unidades estanques, perdendo em muito o sentido da complementaridade, exigindo também maior volume de recursos, notadamente pelo número superior de equipamentos, infra-estrutura e recursos humanos, além de custeio. As perdas nas ações interativas são constantes porque não são formalizadas estruturas ágeis e capazes de implantar uma programação comum tanto tecnicamente como no uso múltiplo de recursos. A tentativa de, através de uma Assessoria de Programação, buscar a unidade institucional tem-se mostrado incapaz de solucionar o problema, uma vez que não definindo papéis, normalmente, são grandes os conflitos hierárquicos entre a Assessoria da CPA e a direção dos Institutos e entre a Assessoria dos Institutos e as Seções e Divisões.

A segmentação da estrutura leva a uma grande subdivisão das equipes em um número desmedido de seções, perdendo a visão de conjunto e distribuindo em demasia a massa crítica. Basta lembrar que a CPA tem 34 divisões, com 282 seções e setores técnicos e administrativos, distribuídos

em 5 Institutos e uma unidade central de planejamento, acompanhamento e avaliação. Isso sem contar as Assessorias de Instituto (cinco) e da Administração da CPA. Em alguns Institutos, as divisões técnicas paulatinamente perdem sentido, pois seções fortes sobrepõem-se às mesmas, tornando-as desnecessárias. Esse é o caso do Instituto Agrônomo, tanto é que duas de suas divisões técnicas foram desativadas no período 1983-87. Noutros, as seções são frágeis e são totalmente absorvidas por divisões fortes que concentram a massa crítica, esse é o caso do Instituto Biológico. Nos dois casos, têm-se estruturas sem função e uma grande dificuldade de montar uma programação coerente e consistente.

A própria autarquia especial exige mudança radical nessa situação, o que proporcionará maior eficiência. Em função disso, deve-se formular proposta de estrutura dessa organização, atenta aos vários níveis de decisão e de diretrizes e execução de atribuições. O órgão máximo da autarquia especial, com objetivos de fixar prioridades, seria um Conselho Deliberativo presidido pelo Secretário de Agricultura e Abastecimento e composto de representantes da Pasta, das organizações da produção do complexo rural paulista e pelos membros do Conselho Diretor da Autarquia, além de representação dos funcionários. A fixação da atribuição de presidir o Conselho Deliberativo, como função precípua e inerente ao cargo de Secretário, busca garantir uma participação efetiva do governo na definição da programação da pesquisa agropecuária, fato essencial para propiciar uma adequação às prioridades definidas. A Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo seria exercida pelo Presidente do Conselho Diretor da Autarquia.

A participação das organizações da produção na definição das prioridades e nas grandes decisões da pesquisa agropecuária, influenciando na alocação de recursos, dará além da maior representatividade pela ação efetiva dos usuários na gestão da geração e difusão de tecnologia. Desse processo, espera-se dinamização da abertura das instituições de pesquisa agropecuária para o setor produtivo, aumentando a relação com a iniciativa privada como pressuposto do desenvolvimento de atividades conjuntas. Por outro lado, a representação de outros órgãos da SAA, como a extensão rural, defesa agropecuária e produção de sementes e mudas, dá suporte à quebra do isolamento institucional atual formando base para uma soma de esforços em várias áreas com a priorização de trabalhos integrados. Ao Conselho Diretor composto dos diretores da Administração superior e diretores de Instituto caberá a execução administrativa e a decisão sobre questões de curto prazo.

A estrutura da autarquia especial em que estaria organizada a pesquisa agropecuária englobaria uma administração superior e sete Institutos de Pesquisa, procurando abranger a geração e difusão de tecnologia para a produção animal, vegetal, pesqueira e agroindustrial, atuando nas áreas de agronomia, zootecnia, recursos aquáticos, tecnologia de alimentos, defesa animal e vegetal, engenharia agrícola e economia rural. Fariam parte dessa instituição de pesquisa agropecuária o Instituto Agrônomo; o Instituto Biológico; o Instituto de Zootecnia; o Instituto de Economia Agrícola; o Instituto de Pesca (já existente) e o Instituto de Maquinaria Agrícola, a ser criado como transformação da atual Divisão de Engenharia Agrícola (DEA), do Instituto Agrônomo.

O setor representado pela indústria de máquinas agrícolas é fundamental ao desenvolvimento agrícola tendo não só uma participação importante no valor da produção como condicionando todo o processo de progresso tecnológico, uma vez que tem o papel relevante na definição da escala de produção. Pela sua especificidade e pela posição estratégica que representa para a economia estadual e nacional ao longo prazo, não há como persistir com tratamento inadequado à geração e difusão de tecnologia, pois os efeitos da transposição de resultados produzem impactos sociais, econômicos e ambientais indesejáveis, além de acabar encontrando o governo desaparelhado para a fiscalização e normalização do setor. A DEA esgotou seu potencial de desenvolvimento dentro do Instituto Agrônomo (IA) e tal como ocorreu com outros órgãos, deve ser dinamizada em departamento à parte, pois seu público alvo difere daquele que o IA atende. O Instituto Agrônomo tem como perspectiva o agricultor, empresário que lavra a terra, é para ele que se dirigem as tecnologias, os bens e os serviços gerados. Já a Divisão de Engenharia Agrícola tem no produtor de máquinas e equipamentos usuário principal, e pela distinção de objetivos e metas, tem perspectivas programáticas intrínsecas e diferentes.

Um oitavo instituto poderá também ser acrescido a essa organização de pesquisa agropecuária: o Instituto de Silvicultura. A produção de madeira e resinas florestais é atividade econômica importante em São Paulo, atingindo 1 milhão de hectares e com potencial de quintuplicar essa área plantada. Trata-se de setor também estratégico ao longo prazo pois cada vez mais as fontes de matéria-prima se esgotam em território paulista e nas regiões próximas, encarecendo sobremaneira os custos, notadamente da indústria de móveis. Incentivar o plantio de essências florestais para fins econômicos é um imperativo para o desenvolvimento ao longo prazo e para tal exige-se aporte tecnológico adequado. O plantio de pinus, eucaliptus e outras espécies tem uma grande semelhança em termos de práticas com culturas perenes como as de borracha, palmito, cacau, café e laranja tendo muito a ganhar, portanto, a constituição de unidade de pesquisa na área de silvicultura, dentro da pesquisa agropecuária da SAA.

Com a criação em 1987, da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, como necessidade do estágio atual da consciência social, onde as questões ambientais ganham força, a pesquisa de essências florestais para plantios econômicos foi desmembrada da SAA junto com o Instituto Florestal. Essa instituição, de consideráveis contribuições à sociedade paulista, tem no seu escopo duas atividades distintas: a preservação da flora e fauna e a pesquisa tecnológica para a silvicultura.

A esmagadora maioria do esforço institucional é para a ação preservacionista, o que não poderia ser diferente, pois o Instituto Florestal responde pela guarda e administração de mais de 1 milhão de hectares de matas naturais, no que se inclui toda a Serra do Mar. Essa, portanto, é a vocação histórica da instituição, o que se coaduna perfeitamente com as atribuições da Secretaria do Meio Ambiente e com os desígnios da sociedade que desperta para a questão ecológica. Já a pesquisa tecnológica, objetivando aumentar a produtividade e rentabilidade econômica dos cultivos florestais, é própria da agricultura, devendo estar lotada na Pasta que cuida dessa atividade-fim. Essa estrutura de pesquisa silvícola, representada por um núcleo central do Instituto Florestal em São Paulo, do qual a Divisão de Dasonomia é a parte principal e 5 ou 6 estações experimentais (localizadas estrategicamente em várias regiões, totalizando cada uma área de no máximo 600ha desmembradas das grandes prioridades e a área toda no caso das menores), poderia formar o Instituto de Silvicultura que completaria o universo de atribuições da pesquisa agropecuária.

Organizacionalmente, cada instituto teria uma Diretoria de Departamento e Diretorias de Divisão. A Divisão Técnico-Científica que, compreendendo todas as seções e setores técnicos, ensejaria o planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades de pesquisa e serviços por eles realizados. A Divisão de Difusão de Tecnologia, que incorporando todas as áreas ligadas à sistematização e disseminação de resultados, se ocuparia da realização de eventos, publicações do serviço de biblioteca e da divulgação de tecnologia. No caso do Instituto de Economia Agrícola (IEA), essa Divisão se chamaria Difusão de Informações Técnico-Científicas, pela particularidade do órgão. A Divisão de Ação Regional compreenderia todas as unidades descentralizadas da Instituição e coordenaria o atendimento à demanda regional. Nos casos dos Institutos de Economia Agrícola, de Tecnologia de Alimentos e de Maquinaria Agrícola que não possuem unidades regionais, essa ação seria coordenada pela área de difusão. Todos os Institutos teriam uma Divisão de Administração que cuidaria de toda a parte administrativa.

A programação global da autarquia especial seria realizada por sistemas por atividade, o que garantiria a unidade programática, a complementaridade nas ações e na utilização dos recursos, propiciando uma visão de conjunto. Cada sistema teria como gerente o diretor específico da Administração superior, que integraria em grupo composto ainda dos Diretores de Divisão respectivos de cada Instituto. Em função dos recursos a serem administrados e das áreas de atuação ter-se-ia os seguintes sistemas: Sistema Técnico-Científico, Sistema de Difusão de Tecnologia, Sistema de Ação Regional, Sistema de Recursos Orçamentários, Sistema de Recursos Humanos e Sistema de Administração Geral (transporte e patrimônio). Os sistemas teriam apenas a função de planejamento, acompanhamento e avaliação, levando sempre suas posições à chancela do Conselho Diretor, órgão máximo de decisão executiva. No conjunto de todos os programas tem-se sistemas como linhas e os Institutos como colunas de uma estrutura matricial de gerenciamento de programação da pesquisa agropecuária.

O enxugamento da estrutura administrativa seria substancial pois, mesmo com as novas unidades criadas, as 41 divisões técnicas hoje existentes no IEA e CPA conjuntamente, se reduziriam para 35, incluído o Instituto de Silvicultura e para 31 divisões sem essa unidade incluída. Das quase 300 seções e setores técnicos e administrativos, uma redução substancial pode ser realizada. Denota-se, portanto, que uma grande racionalização seria procedida e que se espera uma substancial diminuição da burocracia, eliminando sobreposições e estruturas sem função a cumprir. A autarquia especial que englobaria toda a pesquisa agropecuária paulista ligada à SAA se constituiria na nova formulação institucional capaz de engendrar um novo ciclo de desenvolvimento tecnológico para a fase de avanço do complexo rural.

8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação de autarquia especial é, portanto, um avanço na organização da pesquisa agropecuária, ganhando em qualidade e eficiência. Partindo de uma estrutura já existente na Secretaria de Agricultura e Abastecimento, esse órgão já nasceria como uma das mais importantes instituições de pesquisa do setor primário tanto pela sua grandeza física como pela qualidade de seus quadros. Teria força de dar novo dinamismo à geração e difusão de tecnologia para a agricultura, cumprindo um papel destacado no novo ciclo de desenvolvimento do complexo rural.

Institucionalmente estaria se adaptando à Nova Constituição Federal e dando um passo à profissionalização do aparelho de Estado, criando instituições sólidas e estáveis, numa atividade em que a perspectiva de resultados sempre se concretiza no médio prazo, não podendo estar sujeita às interferências de fatores conjunturais. O Estado de São Paulo, enquanto região de dinamismo ímpar dentro da economia nacional, daria importante passo na concretização de avanços numa questão fundamental que é o progresso tecnológico, que condiciona todo desenvolvimento capitalista. Além de equipar a pesquisa agropecuária dando-lhe autonomia administrativa e financeira tal qual as universidades, mantendo contudo sua vinculação programática à Secretaria de Agricultura e Abastecimento. A implantação dessa medida seria uma decisão arrojada do executivo estadual, empenhado numa reforma administrativa que aumente a eficiência do aparelho do Estado.