

inovação
inovação Concurso Inovação na
inovação Gestão Pública Federal

Experiência:

Construção e Implantação de um Sistema de Gestão Estratégica em uma Unidade de Pesquisa

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
Secretaria de Administração Estratégica
Centro Nacional de Pesquisa em Tecnologia Agroindustrial de Alimentos

Responsável: Paulo Sérgio Vilches Fresneda, Ph.D.

Equipe:

- a) Marlene de Araújo, M.Ls.
Tel: 061-348-4140 - Email: marlene@sede.embrapa.br
- b) Fernando Garagorry Cassales, Ph.D.
Tel: 061-348-4266 - Email: garag@sede.embrapa.br

Endereço: SAIN Parque Rural – Final W3 Norte – Asa Norte
Brasília – DF 70770-901 - Telefone: 061-348-4303 - Fax: 061-348-4319
Email: fresneda@sede.embrapa.br

Data do início da implementação da experiência : Junho / 1997

Relato Da Situação Anterior À Introdução Da Inovação

A Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária é composta por 37 unidades de pesquisa ou de negócio instaladas em diversos estados do país. Esta experiência de implementação de um Sistema de Gestão Estratégica ocorreu como opção para uma unidade da Embrapa, denominada de Embrapa Agroindústria de Alimentos, com 140 funcionários, localizada no estado do Rio de Janeiro, que será referida, neste documento, como unidade de negócio ou, simplesmente, unidade. Em junho de 1997, a Embrapa Agroindústria de Alimentos mostrava os seguintes problemas gerenciais:

1. ausência de integração e de impacto do planejamento estratégico, preconizado em documento formal, com as rotinas da unidade de negócio;
2. os mecanismos gerenciais existentes - tais como o Sistema Embrapa de Planejamento (SEP), o Sistema de Avaliação de Unidades (SAU), Plano Anual de Trabalho (PAT) e o Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Resultados do Trabalho Individual (SAAD) - não estavam devidamente integrados para alcançar as metas e prioridades negociadas com a alta gerência da empresa;
3. a estrutura formal estabelecida através de áreas operacionais (pesquisa e desenvolvimento, comunicação, difusão e transferência, e administração) não facilitavam a todos os empregados a visualização das diretrizes e metas da unidade;
4. registrava-se, nitidamente, uma grande falta de motivação entre os empregados em função da ausência de foco nas atividades estratégicas e de rotina.

Este cenário não oferecia informações à gerência de como direcionar os esforços e recursos da unidade para resultados considerados tangíveis e perceptíveis aos seus clientes prioritários, que são o próprio governo federal, os agentes financiadores, de fomento a

pesquisa, a classe política local, estadual e federal, os empresários do setor da agroindústria, as universidades e outras unidades de pesquisa da Embrapa.

Descrição Do Projeto Inovador

Objetivo a que se propôs

O projeto teve por objetivo a construção de um Sistema de Gestão Estratégica baseado na metodologia Balanced Scorecard (BSC) de Kaplan e Norton, professores da Harvard Business School, autores do livro “*Translating Strategy Into Action: The Balanced Scorecard*”, o qual mereceu tradução para a língua portuguesa.

Essa metodologia de gerenciamento vem sendo aplicada em empresas multinacionais americanas com grande sucesso.

No caso, ela foi adaptada à cultura e negócio da Embrapa Agroindústria da Alimentos, para oferecer à gerência ferramentas de acompanhamento e avaliação contínua dos direcionamentos estratégicos da unidade de negócio.

Sem entrar no detalhamento da metodologia BSC, uma contribuição valiosa de Kaplan e Norton foi a visualização da de uma empresa a partir de quatro perspectivas simultâneas, sendo elas:

- ◆ Financeira, a qual foi adaptada na unidade para Financeira e Institucional;
- ◆ Clientes;
- ◆ Processos internos;
- ◆ Aprendizado e crescimento, contém, essencialmente, informação e recursos humanos.

Inovações Introduzidas

Entre as inovações introduzidas, cabe mencionar:

- ◆ a adaptação da metodologia original à cultura e condições de organizações públicas sem fins lucrativos e de escopo fortemente social para utilizá-la como ferramenta típica de gestão estratégica;
- ◆ a utilização de um processo de planejamento participativo para criação do sistema de gestão estratégica, mobilizando um grande número de empregados, independentemente de sua posição hierárquica no organograma da unidade de negócio;
- ◆ a ampliação da capacidade gerencial da unidade, ao eleger gerentes ou responsáveis por objetivos estratégicos, reduzindo assim a burocracia e possibilitando maior agilidade e flexibilidade à organização pública;
- ◆ o processo de comunicação, permanente, durante a criação do sistema de gestão estratégica, com o propósito de reduzir barreiras culturais, promover a motivação para a mudança e estimular a participação dos empregados.

Implantação da Experiência

Para construir o Sistema de Gestão Estratégica da Embrapa Agroindústria de Alimentos, o trabalho foi executado de acordo com as seguintes fases:

- ◆ formação de equipe de coordenação para aprendizado, domínio da metodologia e adaptação da teoria à cultura e realidade da Embrapa;
- ◆ planejamento do projeto, ações de divulgação e venda da idéia;
- ◆ formação de equipe de formuladores e de facilitadores; a equipe de formuladores foi integrada por três gerentes das unidades e empregados de grande experiência, enquanto que a equipe de facilitadores foi integrada por alguns técnicos da unidade que se encarregavam de acompanhar o processo e colaborar na coleta e organização das informações;
- ◆ estabelecimento da visão e dos temas estratégicos, a partir de uma missão já existente;

- ◆ estudo preliminar de mercado e clientes;
- ◆ definição e conexão dos objetivos estratégicos;
- ◆ escolha dos responsáveis por objetivos estratégicos;
- ◆ estabelecimento das medidas (alvos) dos objetivos estratégicos;
- ◆ identificação e desenvolvimento das iniciativas estratégicas;
- ◆ elaboração do plano de implantação.

Definiu-se que a visão da unidade para o período de cinco anos será que “em 2002, a Embrapa Agroindústria de Alimentos será centro de referência na geração de conhecimentos e tecnologia, produtos e serviços (TSP), viabilizando soluções para a agroindústria de alimentos”.

Os temas estratégicos são grandes áreas temáticas que servem para nortear a organização. Neste caso, os participantes identificaram e definiram os seguintes temas: excelência operacional, reputação institucional, orientação para o mercado e inovação em pesquisa e desenvolvimento. Eles servem para situar os problemas a partir de conceitos claramente entendidos pelos participantes. Cabe, ressaltar que a figura de tema estratégico não aparecia na apresentação inicial de Kaplan e Norton, sendo incorporada, posteriormente, em aplicações da metodologia BSC a empresas americanas.

De acordo com a metodologia BSC, a unidade de negócio é vista a partir de quatro perspectivas que serão permanentes durante todo o ciclo de vida da unidade. Nelas são alocados os objetivos estratégicos, visando o desenvolvimento equilibrado (por isso o termo “balanced”) da unidade.

As quatro perspectivas, com o tipo de conteúdo identificado para a Embrapa Agroindústria de Alimentos, são:

- a) Na perspectiva Institucional e Financeira, os objetivos estratégicos e suas respectivas iniciativas estarão dirigidos para geração e desenvolvimento soluções técnico-científicas para o setor da agroindústria de alimentos com o maior índice de inovação e originalidade, visando obter maiores ganhos de receita direta, reduzindo, assim, a dependência do tesouro nacional. Também aqui são colocados os objetivos estratégicos e iniciativas ligados ao impacto sócio-econômico e à construção da imagem positiva da marca da unidade em seu setor.
- b) Na perspectiva Clientes, os objetivos estratégicos, através de comportamentos, iniciativas e processos, buscam tornar possível o acompanhamento, avaliação e mensuração do índice de satisfação de clientes; integrar áreas internas chaves para colaborar com essa diretriz, criar diferenciais para produtos, os quais possam ser percebidos por clientes como saudáveis e nutritivos.
- c) Na perspectiva Processos Internos, o conteúdo foi no sentido de implantar ou redesenhar processos de trabalho que aumentem a eficiência operacional, melhorem o relacionamento da unidade com parceiros estratégicos, integrem áreas de inteligência interna com outras instituições afins, organizem e coordenem iniciativas e informações e, ainda, que permitam que métodos e técnicas de pesquisa estejam atualizados e em consonância com os padrões e requisitos preconizados por cânones da ciência e tecnologia;
- d) Na perspectiva Aprendizado e Crescimento, a unidade de negócio depende da capacidade de trabalho e do conhecimento dos seus recursos humanos, os quais precisam ser gerenciados para que a instituição atinja sua visão e missão. Nesta perspectiva estão objetivos estratégicos relevantes ao aumento da motivação, assistência aos recursos humanos, profissionalização e capacitação de pessoal. Também, nesta perspectiva, são colocados objetivos estratégicos ligados à melhora na gestão da informação, tanto as gerenciais como as técnico-científicas, que serão ferramentas de promoção do aprendizado e crescimento permanente de toda a Embrapa Agroindústria de Alimentos.

Os Objetivos Estratégicos definidos para a Embrapa Agroindústria de Alimentos foram:

1. incrementar o impacto sócio- econômico;
2. diminuir a dependência do tesouro;
3. construir a imagem de centro referência;
4. gerar soluções e informações técnico-científicas inovadoras;
5. melhorar o nível de satisfação dos clientes;
6. integrar a área de Pesquisa e Desenvolvimento com as áreas de Extensão e de Negócios Tecnológicos;
7. ampliar a visão de nutrição e saudabilidade;
8. aumentar a eficiência operacional;
9. melhorar as relações e articulações externas;
10. melhorar a integração de P&D com outros centros de pesquisa da Embrapa;
11. integrar P&D com instituições externas de P&D;
12. estabelecer e implantar a função mercadológica;
13. atualizar métodos e técnicas de pesquisa;
14. melhorar a gestão e recursos da informação administrativa e gerencial;
15. aumentar a motivação e assistência de recursos humanos;
16. profissionalizar e capacitar os recursos humanos;
17. melhorar a gestão e recursos da informação técnico-científica.

Compatibilizaram-se as medidas (alvos) fixadas para o primeiro semestre com outros instrumentos de planejamento já usados pela Embrapa, como o Sistema de Avaliação de Unidades (SAU), e com o Plano Anual de Trabalho (PAT).

Para atingir o dia-a-dia dos empregados da unidade, as atividades listadas no Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Resultados do Trabalho Individual (SAAD), foram, também, compatibilizadas com os objetivos estratégicos e com as medidas de performance. Mobilizando-se, assim, cada um dos empregados para colaborar, dentro de prazos e quantidades adequadas, para a realização da visão.

Desta forma, ficou claro para todos que os indicadores e alvos funcionam como ícones de comunicação para alertá-los sobre o comportamento da unidade no processo de mudança.

O Sistema de Gestão Estratégica, uma vez, desenhado, discutido e internalizado, pelo grupo de formuladores e de facilitadores, e definidos os responsáveis de Objetivos Estratégicos, iniciou-se a implantação.

Concepção da experiência

A idéia e proposta de implantação do sistema de gestão estratégica foi resultante da iniciativa de uma pessoa de dentro da instituição, a qual havia trabalhado com métodos de modelagem de empresas em cursos de pós-doutorado.

Clientela visada

Em princípio, a proposta visa atender as unidades de negócio (pesquisa) da Embrapa, que tenham sensibilidade da necessidade de mudanças organizacionais e institucionais para se adequarem ao modelo de reforma do Estado. Para avaliar a metodologia BSC, decidiu-se iniciar pela unidade designada por Embrapa Agroindústria de Alimentos. O sucesso dessa experiência abriu as portas para sua aplicação nas demais unidades da Embrapa.

A metodologia BSC possui uma característica geral de abordagem da organização. Essa característica permite sua aplicação em empresas de diversos setores. Atualmente, está sendo aplicada na ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Esta experiência comprovou que a metodologia BSC serve para qualquer organização pública, especialmente para aquelas que estão se transformando em agências executivas e organizações sociais.

Participação

O grau de participação dos coordenadores foi de 100%, no total de 960. As equipes de formuladores e facilitadores participaram, com média aproximada, em 50%, 480 horas.

Transparência, Responsabilidade e Accountability

Tentou-se manter o maior grau de transparência mediante comunicação permanente, proferindo uma palestra a cada dois meses e editando e veiculando notícias nas mídias da unidade (painéis e e-mails), de modo a manter todos os empregados informados. O grau de responsabilidade e *accountability* foi ampliado durante o exercício de construção do Sistema de Gestão Estratégica, pois exigiu que todos apresentassem seus pontos fortes e fracos na condução de suas atividades estratégicas atuais e futuras.

O Sistema, em si, é uma ferramenta de gestão participativa com indicadores de desempenho e, por isso, permite uma maior transparência de gestão, ao responsabilizar indivíduos e equipes pela obtenção de resultados pré-definidos, com alvos negociados.

Obstáculos Encontrados

Participação de grupos antagônicos

A existência de uma tradição de trabalho, organizado a partir de disciplinas, laboratórios e até edifícios separados, durante mais de 20 anos, muitas vezes competindo por recursos escassos, fazia prever a existência de grupos com interesses, motivações e objetivos diferenciados. À medida que o trabalho com a metodologia BSC foi progredindo, surgiram novos elementos de diferenciação ou, mesmo, rivalidade. As novas realidades do mercado, o surgimento de outras áreas de pesquisa, a mudança da importância atribuída a determinados aspectos técnicos (tais como a nutrição ou o relacionamento dos alimentos com a saúde), contribuíram para o aparecimento de situações de certa tensão, que obrigaram a despender esforços para esclarecer a necessidade de introduzir câmbios na forma e no conteúdo do trabalho. Em termos mais específicos, cabe mencionar, como exemplos, que foi necessário considerar alternativas relacionadas com as seguintes situações:

- a) possível desativação de alguns setores ou linhas de trabalho;
- b) alocação de pesquisadores em tarefas regulares de “relações públicas”, tais como negociação de convênios, contratos, parcerias, etc;
- c) etapas na implantação da função mercadológica e o relacionamento desta com a pesquisa.

Em cada caso, foi feito um esforço para mostrar que as possíveis mudanças dariam lugar, em termos individuais, a novas possibilidades de desenvolvimento técnico e profissional. Mais do que isso, deu-se ênfase ao enfoque institucional, fazendo ver que o futuro da unidade dependia do envolvimento consciente de todos os empregados, no sentido de alcançar os objetivos estratégicos que a própria unidade tinha identificado.

Mudança de cultura institucional

Independentemente da existência de grupos identificáveis, o certo é que, nas organizações dos mais diversos tipos, deve prever-se alguma resistência às mudanças. Em princípio, cada membro tem algumas idéias sobre coisas que poderiam ser feitas, mas no entendimento de que o trabalho adicional, se houver, recairá sobre os outros. Isto pode ser particularmente acentuado num ambiente de pesquisa, onde alguns pesquisadores têm muitos anos de atuação científica, seguindo padrões bem estabelecidos. No caso, o exercício com a metodologia BSC mostrou a necessidade de se introduzir mudanças que vão desde o plano organizacional até o nível de atuação individual. Neste sentido, ela adquire as características de instrumento de mudança da cultura institucional.

Especificamente, mesmo que exista alguma duplicação com o assinalado no ponto anterior, podem registrar-se as seguintes áreas onde foi necessário dedicar algum tempo à superação de resistências encontradas:

a) Gerência participativa. A conveniência de se flexibilizar ou descentralizar o processo decisório, dando maior participação aos pesquisadores e técnicos, particularmente aos que tinham maior vivência na unidade, foi levantada por diversos participantes, nas etapas iniciais do exercício. Pois bem, a metodologia BSC criava a figura do responsável, para cada objetivo estratégico; abria, assim, a possibilidade concreta de se estabelecer uma forma de gerência participativa, onde a função do responsável estaria formalmente reconhecida. Em particular, foi necessário escolher os responsáveis pelos diferentes objetivos estratégicos. Surgiram, nesse momento, alguns questionamentos sobre a forma de trabalho, o alcance da responsabilidade e as possíveis interferências entre os responsáveis por diferentes objetivos estratégicos. Estes problemas foram resolvidos em reunião com os responsáveis, onde foi devidamente esclarecida a área e a forma de atuação de cada um deles.

b) Mudança do foco de atividade para resultados estratégicos. Existe uma longa tradição, na unidade, no sentido de se organizar o trabalho a partir de projetos, os quais, logicamente, devem conduzir a determinados resultados. No entanto, em linhas gerais, não há garantia de que esses resultados venham a acumular-se para atingir os novos objetivos estratégicos, identificados pela metodologia BSC. Em particular, há vários projetos em andamento, que foram iniciados com anterioridade à realização do exercício. Foi necessário, portanto, reavaliar o alcance dos projetos em andamento, e formular novas iniciativas para atender a objetivos estratégicos que não estavam sendo cobertos pelos projetos existentes.

c) Interação com outros órgãos e instituições. Um objetivo estratégico envolvia o relacionamento com outras unidades de pesquisa da Embrapa, enquanto outros faziam referência aos contatos e à colaboração com outras instituições, tanto do país quanto do exterior. Mais do que isso, entendeu-se que esses objetivos assinalavam áreas problemáticas que eram fundamentais para a própria sobrevivência da unidade. Portanto, os responsáveis desses objetivos foram escolhidos entre os pesquisadores de maior experiência na unidade. Surgiram, assim, algumas dúvidas, sobre questões tais como o possível desvio de funções, da pesquisa para um trabalho mais relacionado com relações públicas, ou a aptidão dos escolhidos para enfrentar as novas tarefas. Novamente, foi necessário esclarecer que a importância dos mencionados objetivos obrigava a dedicar esforços, por parte de técnicos altamente qualificados, para o qual contariam com todo o apoio institucional.

e) Estudos de mercado. A execução do exercício com a metodologia BSC expôs os técnicos a alguns conceitos básicos de mercado (clientes, nichos, portfólio de negócios, áreas fortes e fracas, novos produtos, etc). No entanto, uma vez identificado o objetivo estratégico de “Implantar a função mercadológica”, surgiram diversos questionamentos sobre as formas de alcançá-lo, o uso de recursos escassos para mais uma atividade que entendiam como “alheia” à pesquisa da unidade, e os possíveis impactos que os estudos de mercado teriam sobre a tradicional liberdade de pesquisa. Neste caso, adotou-se um enfoque gradualista e flexível. Por um lado, dentro dos cinco anos previstos para realizar a visão adotada, haveria tempo suficiente para estabelecer o núcleo básico dessa função, com um mínimo de pessoal. Por outro lado, existem algumas alternativas que deverão ser exploradas, tais como realizar estudos de mercados bem delimitados, mediante contratos ou parcerias (com universidades, associações patronais, etc). Ou seja, não se deve entender que o estabelecimento da função mercadológica implica que a unidade executará, sistematicamente, todos os estudos de mercado; pelo contrário, deverá dar-se prioridade aos aspectos relacionados com o financiamento, acompanhamento e coordenação de estudos executados por terceiros, bem como à interpretação e internalização dos resultados obtidos por esses trabalhos. Em particular, ficou claro para os técnicos da unidade que novos projetos de pesquisa, justificados

por um sólido conhecimento da realidade do mercado, teriam as melhores possibilidades de obter financiamento externo. Portanto, em lugar de cercear a iniciativa dos pesquisadores, os estudos de mercado serviriam para abrir novas possibilidades de desenvolvimento profissional.

Recursos Utilizados

Os recursos envolvidos foram os seguintes:

- ◆ Financeiros. A previsão de recursos financeiros foi de R\$ 88.350,00 e o custo real foi de R\$ 74.892,00, desconsiderando a remuneração dos técnicos, pois são todos funcionários da Embrapa.
Todavia, cabe ressaltar que houve uma economia de 79% nos gastos, quando comparados um orçamento inicial, no valor de R\$ 352.980,00, para executar trabalho equivalente, através da contratação de uma empresa americana de consultoria.
- ◆ Humanos. Na construção do Sistema de Gestão Estratégica foram alocados recursos humanos exercendo, basicamente, três funções: a de *coordenadores* (detentores do know-how de aplicação da metodologia *Balanced Scorecard* adaptada), a de *formuladores* (conhecedores dos negócios da unidade) e a de *facilitadores* (para apoio na execução dos trabalhos).
- ◆ Materiais. Foram utilizados um microcomputador *notebook* com recursos de rede e um microcomputador *pentium desktop*.

Relato Da Situação Atual

Mudanças Efetivamente Ocorridas

O principal resultado qualitativo já atingido foi um conjunto de instrumentos de direcionamento estratégico que permitem à Embrapa Agroindústria de Alimentos, perseguir uma visão clarificada do que pretende ser no período de cinco anos. Ela, possui, hoje, ferramentas para atuar no ambiente interno e externo, de modo a atingir o *status* desejado.

Os resultados quantitativos serão as próprias medidas de performance (alvos) da unidade que no planejamento individual de trabalho (SAAD) foram formalizados, em forma consciente, como compromisso entre os empregados e a gerência. Estes compromissos foram registrados nas planilhas de cada empregado e serão monitorados, acompanhados e avaliados por gerentes de área e por gerentes dos objetivos estratégicos.

No momento, o impacto observado é que está claro para todos, gerência, técnicos e demais empregados da unidade, quais são os direcionamentos estratégicos, para onde a instituição está indo, como será avaliada, a cada seis meses, e como será medida a performance da instituição e de cada empregado.

Neste clima, onde cada empregado está sensibilizado e compreende o que se espera dele, como profissional e pessoa, para o sucesso da unidade, e quais são os fatores que incidem na permanência de seu emprego, facilita-se muito, para criar um ambiente interno favorável ao gerenciamento.