

Construção de programas de gestão estratégica para organizações estaduais de pesquisa agropecuária no Brasil: aspectos metodológicos

Abraham Benzaquen Sicsú¹
Sérgio Kelner da Silveira²

RESUMO

Este artigo apresenta a metodologia de construção dos Programas de Gestão Estratégica (PGEs), desenvolvida e aplicada para dezesseis entidades, localizadas em diferentes estados brasileiros. A construção da metodologia e o desenvolvimento dos PGEs decorreram de uma necessidade identificada em 2006, ocasião em que foi realizada uma pesquisa sobre o papel das organizações estaduais de pesquisa agropecuária sob a coordenação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e em colaboração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e com o Conselho Nacional das Entidades Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Consepa). A base conceitual para a elaboração dos PGEs focou os trabalhos de Mintzberg (1994), no que tange aos princípios da estratégia; de John Roberts (2004), no que se refere às características da empresa moderna; e de Norton e Kaplan (1997), sobre a importância dos indicadores de resultados e de percursos ainda na concepção de um programa ou ação.

Palavras-chave: Programa de gestão estratégica. Organizações estaduais de pesquisa agropecuária. Planejamento, orçamento e controle.

1 INTRODUÇÃO

Em 2006, foi realizada uma pesquisa sobre o papel das organizações estaduais de pesquisa agropecuária sob a coordenação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e em colaboração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e com o Conselho Nacional das Entidades Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Consepa).

A pesquisa foi realizada em dezesseis entidades brasileiras, localizadas nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso,

¹ Professor do Doutorado do Departamento de Engenharia de Produção da UFPE - asicsu@globo.com

² Economista da Fundação Joaquim Nabuco e Mestre em Engenharia da Produção - sergio.kelner@fundaj.gov.br

Mato Grosso do Sul, Tocantins, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O estado de São Paulo foi focalizado em separado, em face das características específicas de sua gestão de pesquisa, cujo órgão central é a Agência Paulista de Tecnologia Agropecuária (APTA), à qual se vinculam sete institutos de pesquisa.

Em linhas gerais, a pesquisa levantou a caracterização geral de dezesseis Oepas e da APTA, suas ameaças e oportunidades, seus pontos fracos e fortes, remetendo a conclusões que sinalizam para a necessidade de se empreender esforços de adequação do papel dessas instituições, bem como de fornecer-lhes melhores condições operacionais para cumprimento de uma agenda de compromissos. A mesma pesquisa identificou ser imprescindível o revigoramento do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), que tem como organismo de coordenação a Embrapa. A pesquisa refletiu a importância do papel do referido sistema como fórum de discussão e encaminhamento de diretrizes e ações sobre a geração de tecnologia agropecuária no país, inclusive quanto aos cenários relativos ao agronegócio brasileiro e mundial. Uma síntese desse estudo pode ser encontrada em Sicsú et al (2009).

Em decorrência das conclusões da pesquisa em tela, o Consepa, a Embrapa e o CGEE entenderam ser imperativo que as Oepas construam seus Programas de Gestão Estratégica (PGE) com visão de médio e longo prazos, justificando, dessa forma, a contribuição acadêmica e social deste trabalho. Embora historicamente os recursos colocados à disposição das Oepas sejam escassos perante as necessidades, não é raro que seus programas e projetos não apresentem os resultados que deveriam gerar. Todavia, tal fato ocorre muito mais por deficiência na gestão do que efetivamente por carência de recursos.

O desenvolvimento da capacidade gerencial é um desafio a ser enfrentado para alcançar a excelência no resultado dessas entidades. A boa gestão de programas envolve, antes de tudo, o comprometimento do gestor com o modelo de planejamento adotado. Para tanto, é imprescindível que ele seja capaz de elaborar programas e projetos que expressem o que pretende realizar e que sejam realmente efetivos na solução de problemas. O domínio das ferramentas e técnicas de planejamento é sem dúvida uma pré-condição para o bom delineamento dos programas.

O PGE – um programa plurianual – pressupõe planejamento de médio e longo prazos e, como tal, foi estruturado de modo a proporcionar resultados esperados pela sociedade em geral e, mais especificamente, pelo seu público-alvo, sendo indispensável para isso impor maior racionalidade e efetividade às suas ações. Os fundamentos que alicerçam esse modelo são:

- integração, planejamento, orçamento e gestão: desenvolver o planejamento, orçamento e gestão por programas, de forma integrada;
- transparência, participação e controle social: tornar públicas as informações referentes à execução de seus programas, possibilitando maior e melhor controle quanto à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos, e possibilitar uma participação mais efetiva da sociedade no acompanhamento de suas atividades;
- formação de parcerias: estimular a participação de outras esferas de governo e da iniciativa privada, como fontes alternativas ao financiamento dos programas;
- melhoria do gerenciamento: dotar seus gestores de um sistema gerencial estruturado e atualizado, visando facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para o alcance dos resultados pretendidos, bem como desenvolver as ações de forma a melhor definir responsabilidades, difundir a conscientização de custos, a melhoria contínua da qualidade e, sobretudo, o comprometimento com resultados;
- avaliação: criar condições para a avaliação dos programas e dos seus efeitos, de modo especial sobre o segmento agropecuário, tendo em vista a melhoria da gestão e compatibilização da alocação de recursos orçamentários com a capacidade de execução e geração de resultados dos programas.

Assim, a construção de Programa para as OEPAs visou:

- 1) promover um salto de qualidade na operação de suas atividades, tendo a pesquisa como vetor de referência;
- 2) desenvolver e implantar um programa de gestão que busque a superação dos principais gargalos levantados na pesquisa OEPAs de 2006;
- 3) estruturar redes de cooperação entre as OEPAs, assim como com outras instituições de pesquisa para otimizar recursos e aumentar eficiência; e
- 4) viabilizar gastos estruturados de recursos, inclusive do Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC).

2 BASE CONCEITUAL

O século XX foi determinante na transformação do perfil das instituições, inclusive públicas. O surgimento de novos modelos organizacionais baseados em sistemas, cujas bases são, (1) a troca (rápida) de informações; (2) a otimização na alocação de recursos; e (3) o controle comportamental, lançaram os pilares que nortearam a estruturação de dois dos principais modelos de organização, ainda em voga, o Fordismo, cujo alicerce é o máximo aproveitamento da capacidade de trabalho do indivíduo, considerando suas habilidades, mas priorizando o processo; e o Toyotismo, que incorpora conceitos do Fordismo, aperfeiçoa-os, buscando a flexibilização dos processos com o melhor aproveitamento das habilidades humanas e a redução de trabalhos desnecessários. Esses modelos se aplicam com mais incidência às atividades privadas e se utilizaram, no último século, de ferramentas de planejamento e gestão para promover inovação de processos e produtos. À semelhança das empresas privadas, as instituições públicas também estão comprometidas com resultados e, por isso mesmo, incorporam à gestão ferramentas que propiciem o alcance dos resultados.

Todo e qualquer empreendimento, seja público ou privado, deve, como base de sustentação de suas atividades, inclusive no longo prazo, definir uma estratégia. Esta é a síntese da visão de um conjunto de gestores, chamados na literatura de “alta direção”, que, com informações sobre o ambiente interno e o externo à instituição, além de uma clara percepção das oportunidades de negócio, no caso da empresa privada, ou de atuação, definem, com base em seu “*core-business*”, sua estratégia. É imprescindível para o bom êxito dessa estratégia que haja um perfeito alinhamento entre o(s) ambiente(s) e a organização.

No caso dos PGEs, sua construção se baseava na busca de as organizações estabelecerem estratégias para obter resultados com alta performance. Os resultados a serem atingidos e sustentados devem ter como suporte planos ou programas de gestão que tenham como base o alinhamento de três vetores:

- 1) a estratégia da organização;
- 2) o desenho organizacional;
- 3) o ambiente em que a organização atua.

Para construção de proposta metodológica dos PGEs, consideraram-se os princípios básicos de dois autores na área de planejamento estratégico e organização empresarial: Mintzberg (1994) e Roberts (2004).

Um dos primeiros autores a questionar o preceito convencional de elaborar estratégia, como um processo de formulação sistemática, em que as mesmas são deliberadas e premeditadas para posterior implementação, foi Mintzberg. No seu trabalho, intitulado *The Rise and Fall of Strategy Planning* (MINTZBERG, 1994), o autor desvenda o processo de planejamento estratégico: formalização de procedimentos, com etapas e processos bem definidos, com um claro objetivo para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões. Segundo ele, essa visão de planejamento estratégico, um tanto quanto linear, não considera as perspectivas ligadas à intuição e ao pensamento estratégico dos estrategistas.

Ao separar o processo de planejamento da execução, essa visão tradicional de planejamento estratégico também não valoriza as pessoas que atuam nas organizações e seus perfis de qualificação. Essa visão também não prioriza as articulações intra e interinstitucionais existentes, que delimitam os espaços de convergência e divergência entre os diversos elos de uma organização – tendo como foco principal as pessoas e que permitem a coordenação adequada das atividades.

As pessoas, na concepção de Roberts (2004), quando bem coordenadas e motivadas, utilizando-se de recursos e rotinas bem delineadas, construídos sob uma lógica organizacional com visão de longo prazo, ajudam a criar as bases para a concepção de um plano de gestão estratégico voltado para a obtenção de resultados. Esses conceitos assumem a sigla **PARC**, que em inglês significa **P** – *People*; **A** – *Architecture*; **R** – *Routines*; **C** – *Culture*.

Além disso, na visão de Roberts (2004), o direcionamento estratégico deve se ajustar à estrutura e à arquitetura organizacional e, ainda, considera o perfil da organização e uma análise situacional adequada ao seu ambiente interno e externo.

No que diz respeito ao sistema de monitoramento e avaliação, sua base conceitual está fortemente assentada nos princípios defendidos por Kaplan e Norton (1997). Os referidos autores utilizaram-se da ferramenta *Balance Scorecard*, segundo a qual todo programa ou ação deve apresentar indicadores de resultados e de percursos, preferencialmente quantificáveis, para as metas definidas e resultados esperados. Essa concepção permeou a estruturação do Sistema de Monitoramento e Avaliação e a busca de gestão orientada por resultados.

3 APRESENTAÇÃO DA METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GESTÃO ESTRATÉGICA

Apresentam-se, aqui, os principais aspectos abordados e considerados no desenvolvimento e na aplicação da metodologia, que foram delineando-se ao longo do processo.

3.1 Integração entre planejamento e orçamento

Apesar dos esforços dos diversos níveis de gestão pública, a integração entre planejamento e orçamento não ocorreu de forma transparente logo nas primeiras experiências que envolveram as entidades de pesquisa estaduais. No início do ciclo de planejamento, os programas apresentavam ações pontuais cujos orçamentos não se vinculavam a projetos estruturados tendo como resultado produtos. Eram estruturados segundo as categorias e elementos de despesa, tendo como categorias investimento e custeio e, dentro deles, os elementos de despesa, como obras e material permanente, pessoal, material de consumo e serviços de terceiros. Ou seja, os orçamentos dos programas apenas procuravam cumprir dispositivos legais e normativos. Isso porque as estratégias que norteavam os programas não qualificavam o conteúdo das ações que seriam realizadas. Não havia sistemas de monitoramento e avaliação e de mecanismos de coordenação ou atualização, caracterizando o planejamento ainda como uma peça de ficção. Dessa forma, qualquer despesa estabelecida no orçamento acabava encontrando respaldo no programa, tornando impraticável estabelecer prioridades e fazer opções com base nos objetivos, diretrizes e metas estabelecidas.

3.2 Orçamento com foco em resultados

O modelo de planejamento, orçamento e gestão por programas, um dos aspectos dos PGEs e aplicado no planejamento das referidas OEPAs, pressupõe orientar toda a ação para a resolução de problemas ou demandas identificadas. Isso rompe com a visão departamentalizada, centrada em procedimentos burocráticos, introduzindo nas organizações uma preocupação gerencial com a obtenção de resultados.

O orçamento com foco em resultados, diferente daquele formulado segundo a metodologia tradicional, traz, entre outras, as seguintes inovações:

- organização das ações em programas, que tenham por objetivo a solução de um problema ou o atendimento de uma demanda da sociedade;
- reconhecimento do programa como unidade de gestão (cada programa passa a contar com um gerente responsável);
- aperfeiçoamento da classificação funcional-programática do estímulo à adoção, em todas as esferas das instituições públicas, do gerenciamento por programas.

Dessa forma, surge com uma nova ótica de planejamento por resultado. Há uma integração entre o plano e o orçamento por meio da organização de programas e ações. Os programas passam a ser delineados para solucionar um problema ou uma demanda da sociedade, e as ações (projetos, atividades ou operações especiais) passam a ter produtos e metas estabelecidas necessárias à consecução dos objetivos propostos.

3.3 O ciclo de gestão

O planejamento da programação, o monitoramento da execução orçamentária, a avaliação e a revisão do PGE constituem as peças básicas do ciclo de gestão, sob a perspectiva de médio prazo que, integrados ao longo de três exercícios, viabilizam o alcance dos objetivos estabelecidos.

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo da execução físico-financeira das ações e dos programas do PGE, permitindo análises para a identificação e superação das restrições. Ao fim de cada exercício, realiza-se a avaliação dos resultados da implementação do PGE e de seus programas. A revisão dos programas conclui o ciclo de gestão, introduzindo as recomendações de aperfeiçoamento, provenientes da avaliação.

Figura 1 – Ciclo de gestão



Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa (2012)

Na técnica de elaboração do orçamento tradicional, não se cogitava o atendimento às necessidades da coletividade nem eram considerados os objetivos econômicos e sociais daquela alocação de recursos. A preocupação exclusiva era de dotar os órgãos públicos de recursos necessários à sua manutenção dentro da capacidade arrecadadora do Estado.

O pensamento moderno de elaboração de orçamento enfatiza o desenvolvimento do orçamento por programas. Esse tipo de orçamento possibilita estabelecer relação entre o custo das atividades desenvolvidas nos programas com os seus objetivos. No orçamento por programas, a construção do conjunto de ações a partir da identificação de problemas e conseqüente definição dos objetivos que se pretende alcançar possibilitam desenhar a programação setorial dentro da instituição com um alto grau de consistência, integração e participação.

A implementação efetiva do orçamento-programa depende do estabelecimento de seus elementos essenciais que podem ser assim detalhados:

- definição dos objetivos e propósitos perseguidos para cuja consecução serão utilizados os recursos orçamentários;
- elaboração dos programas que servirão como instrumentos de integração dos esforços da instituição na busca da concretização dos objetivos;
- apuração dos custos dos programas, medidos pela identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para a obtenção dos resultados;
- estabelecimento de indicadores com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Apresentam-se, a seguir, as características fundamentais do orçamento-programa:

- o orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da instituição;
- a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas;
- as decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis;
- na elaboração do orçamento, são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício;
- a estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento;
- utilização sistemática de indicadores de execução do trabalho e de obtenção de resultados; e
- o monitoramento mediante indicadores permite avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações do programa.

Nessas condições, o orçamento passa de uma peça de ficção a um instrumento de gestão.

3.4 Condições para construção de um programa de gestão – estratégia, organização e ambiente

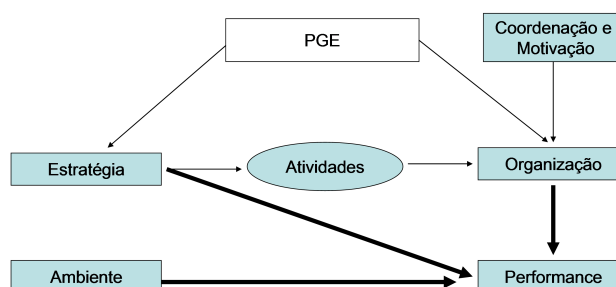
Descrevem-se, a seguir, as condições para construção de um programa, na proposta do ciclo de gestão:

- Condição 1: a estratégia e a estrutura organizacional são interdependentes na confecção de um plano ou programa de gestão estratégica.
- Condição 2: a construção de um programa deve considerar o alinhamento entre a estratégia e a estrutura organizacional e a conformação desses vetores com o ambiente legal (normativo), tecnológico e as condições de competição (inclusive para as organizações públicas).
- Condição 3: as mudanças na estratégia e na estrutura da organização são difíceis e dependem de vontade da alta gerência em liderar o processo;
- Condição 4: a alta gerência é quem define a estratégia, a coordenação das atividades e os modelos comportamentais de motivação das pessoas.

O fluxograma representado na Figura 2 reporta-se à estrutura de um PGE: processo de mudança, estratégia, estrutura organizacional e ambiente.

Figura 2 – Estrutura de intervenção via PGE

Programa de Gestão Estratégica (PGE): Processo de Mudança



Adaptado de Roberts (2004)

3.5 O desenvolvimento dos PGEs

A elaboração dos PGEs está direcionada à superação dos desafios vinculados aos cinco vetores identificados na Pesquisa Oepas 2006, descrito em CGEE (2006), que são os seguintes:

- Programas de pesquisa.
- Fortalecimento da infraestrutura das Oepas.
- Capacitação gerencial.
- Transferência de tecnologia.
- Cooperação institucional e redes de pesquisa.

No processo de planejamento das Oepas, os grandes problemas são delimitados em partições menores por meio da técnica de elaboração de programas (no caso, os vetores) orientados para a busca de resultados, que permitem a identificação e focalização dos problemas e respectivos públicos-alvo, bem como o estabelecimento dos resultados a serem alcançados.

Para o propósito de elaboração de programas do PGE, problemas são demandas não satisfeitas, carências e oportunidades identificadas, que, quando reconhecidas e declaradas pela instituição, passam a integrar a sua agenda de compromissos. É importante ressaltar que o problema será tanto melhor compreendido quanto mais delimitada for a sua incidência. Por isso, o PGE está estruturado em cinco vetores, que constituirão os seus programas.

Entretanto, torna-se imprescindível explicitar, com a maior precisão possível, as causas do problema que está comprometendo o melhor desempenho de cada vetor. Entende-se como causa aquilo que faz com que um

problema exista; ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema. No caso dos programas de pesquisa, por exemplo, um dos problemas poderá ser a falta de adoção da tecnologia gerada pelos produtores. Quais seriam as causas desse problema? Poderiam ser, entre outras, a de que há deficiência do processo de transferência de tecnologia.

Assim, identificado o problema, suas causas e público-alvo, o passo seguinte é definir o objetivo e as ações, metas e indicadores do programa que serão implementados para combater as causas do problema. É importante não confundir causas (origens do problema) com efeitos (produtos fortuitos de uma causa). Um programa cujas ações atacam efeitos – e não as causas – do problema que se busca solucionar não terá a efetividade desejada. Portanto, ao enunciar as causas do problema, deve-se buscar estabelecer com clareza cada uma delas e então propor ações para mitigá-las.

O montante de recursos disponível e a capacidade operacional da instituição executora definirão a intensidade, ou seja, as metas e os valores associados a cada uma das ações. Por último, é necessário construir indicadores que permitam medir a eficiência, eficácia, efetividade do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo. A Figura 3 apresenta a lógica de construção de um programa.

Diante do exposto, pode-se definir um programa como sendo um conjunto integrado e suficiente de ações (orçamentárias e não orçamentárias), que expressa uma relação consistente entre o problema a resolver e o objetivo do programa, e entre as metas das ações e a evolução esperada dos indicadores do programa.

A metodologia considerou que o trabalho estaria concentrado nas áreas geográficas estaduais e regionais de atuação das OEPAs com assento no Consepa. A construção dos PGEs deveria levar em consideração o alinhamento entre a estratégia e a estrutura organizacional, e a conformação desses vetores com o ambiente legal (normativo), tecnológico e as exigências ambientais socioeconômicas (em geral, lidas como “condições de competitividade”, quando a atenção está dirigida unicamente ao setor privado).

Considerou-se também que cabe à alta gerência definir a estratégia, a coordenação das atividades e os modelos comportamentais de motivação das pessoas, ao tempo em que se deve levar em conta que as mudanças na estratégia e na estrutura das organizações são difíceis e dependem de fatores internos, vontade, determinação e capacidade da alta gerência em liderar o processo.

As atividades compreendidas nos PGEs deveriam ser consoantes com a estratégia definida por cada OEPA e, na busca de resultados para 2014, considerar a capacidade da organização em realizá-las, principalmente, levando em conta a parte dessas atividades que representa mudanças na organização. Finalmente, foi considerado que o desenvolvimento de um programa de pesquisa deve estar atrelado à disseminação do conhecimento gerado na sociedade, como forma de incorporar as tecnologias originadas a novos produtos e processos inovadores.

O processo de trabalho foi participativo e de natureza seletiva. Cada OEPA foi orientada para constituir um grupo de trabalho, incluindo participantes externos, de dimensão adequada a um eficiente balanceamento entre a vantagem da diversidade de conhecimento de seus participantes e a dificuldade de interação, crescente com o tamanho do grupo. Foi convencionado que os grupos seriam formados por no máximo vinte pessoas, com até cinco participantes externos, considerados os agentes mais relevantes para a entidade, objetivando a consecução do projeto de trabalho.

As atividades de confecção do PGE couberam a uma força tarefa de cada OEPA, formada dentro do marco referencial de três integrantes, acompanhada pela equipe de consultores, coordenadora do projeto ao longo de todo o processo. O trabalho foi desenvolvido em fases distintas, conforme adiante exposto, compreendendo diferentes ações desenvolvidas por diferentes grupos de pessoas.

A fase de desenvolvimento do PGE de cada uma das OEPAs teve como primeiro momento a realização de entrevistas estruturadas com a alta gerência e pessoas selecionadas interna e externamente à instituição, de modo a obter as contribuições da alta gerência ao processo de trabalho, bem como a expectativa externa. As ações dessa primeira fase visaram comprometer a direção com os procedimentos de trabalho, perceber as expectativas da direção quanto ao futuro da organização, identificar e discutir os objetivos estratégicos delineados e obter contribuições à metodologia.

Um segundo momento foi desenvolvido por meio de um workshop interno, no qual foi procedida uma Análise Situacional (SWOT), considerando elementos dos ambientes externo e interno. A análise situacional em cada OEPA, facilitada por consultores do CGEE, baseou-se no resultado da pesquisa OEPAs 2006 e foi realizada conjuntamente pelos grupos de trabalho e pela força tarefa.

Em cada OEPA, por ocasião do workshop, foram estabelecidos cinco grupos tratando, cada um, dos temas

relacionados aos cinco vetores pré-definidos – Estruturação da programação de pesquisa; Capacitação gerencial; Transferência de tecnologia; Cooperação interinstitucional; Fortalecimento da infraestrutura de pesquisa, formando, como resultado direto das discussões, o quadro que subsidiou o trabalho de confecção da matriz de programação de ações, base para elaboração do PGE.

A ferramenta utilizada na análise foi a conhecida análise SWOT, cuja técnica insere-se como a mais tradicional análise do ambiente de uma organização. O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma inglês e é um acrônimo de Forças (*Strengths*) e Fraquezas (*Weaknesses*) do ambiente interno; Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*) do ambiente externo.

Atendendo às suas principais características, a análise SWOT foi empregada para:

- a partir da identificação dos pontos fracos e pontos fortes de uma organização, bem como das oportunidades e ameaças inseridas em seu ambiente, gerar alternativas estratégicas para lidar com a situação analisada; e
- sistematizar todas as informações disponíveis e obter uma leitura transparente do estado da arte da organização, facilitando a tomada de decisão balanceada.

Um terceiro momento constou da formulação de uma matriz de programação de ações, resultante do workshop. A matriz apresenta a identificação das: (1) restrições; (2) potencialidades e (3) diferenciais da instituição, apontados na pesquisa 2006, e ratificados e/ou retificados pelo Grupo de Trabalho. A construção da matriz teve como etapa inicial a identificação dos problemas, considerando os resultados da Pesquisa OEPAs 2006 e do workshop interno, cabendo à Força Tarefa, em conjunto com a alta gerência, a definição de visão e dos objetivos estratégicos, levando em conta os problemas identificados e a subsequente conformação de soluções desses problemas. Seguiu-se, então, pelo mesmo grupo composto da Força Tarefa e da alta gerência, a estruturação dos objetivos programáticos com metas, indicadores e iniciativas.

A partir daí, partiu-se para a elaboração do documento PGE. A matriz de programação de ações, por sua vez, subsidiou a confecção dos PGEs propriamente ditos, contemplados por vetor abordado, objetivos, metas, indicadores e iniciativas que deverão ser tomadas. Nestes, foram, em síntese, estruturados o registro do resultado das atividades de identificação dos problemas, a identificação da visão e dos objetivos estratégicos da instituição e a conformação das soluções *vis-à-vis* à visão e os objetivos estratégicos escolhidos de conformidade com o Quadro de Análise Situacional produzido pelo Grupo de Trabalho com a técnica SWOT. Segue a definição dos objetivos estratégicos para todos os vetores de intervenção e estruturação dos objetivos programáticos com metas, indicadores e iniciativas (formulados pela alta direção em conjunto com a Força Tarefa).

No processo de trabalho da elaboração dos PGEs, devem-se mencionar as reuniões com pequenos grupos de OEPAs, representadas por participantes dos Grupos de Trabalho e da Alta Direção, para conjuntamente apreciarem as ideias centrais dos PGEs umas das outras, um momento de troca de experiência, de aprendizado coletivo, de formação de condição favorável a um maior aprimoramento de cada PGE.

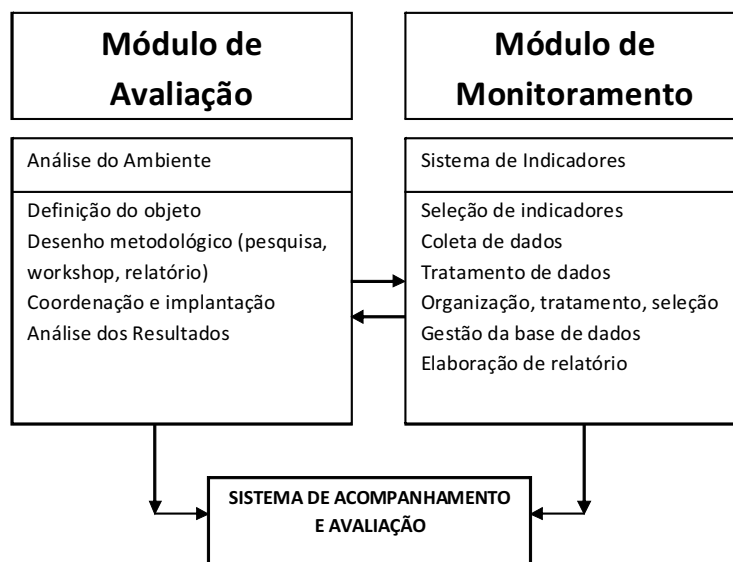
A fase de implantação, iniciada em fins de 2008, previa a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação (SMA), envolvendo todos os atores com a implantação do programa para:

- Analisar a situação nas organizações em que os programas estão sendo implantados.
- Determinar se os recursos estão sendo bem utilizados.
- Analisar se todas as atividades estão sendo executadas em tempo pelas pessoas certas.
- Determinar se as atividades e a concepção foram as mais adequadas.
- Identificar os problemas e apontar soluções rápidas para reorientação dos programas.

A avaliação, muitas vezes, requer um olhar mais abrangente que o próprio projeto, como comparações e considerações outras relativas a processos que acontecem fora do projeto, mas que podem ter afetado o seu resultado. Pode-se avaliar, por exemplo, até que ponto a realização tenha funcionado de forma eficiente, até que ponto os objetivos e resultados tenham sido alcançados com eficácia, até que ponto o projeto teve impacto nas vidas das pessoas, nos processos produtivos correntemente adotados.

Desse modo, o Sistema de Monitoramento e Avaliação teve seu modelo concebido em consonância com a elaboração dos PGEs e a construção de um sistema de indicadores de percurso e resultados, por vetores, e baseou-se em modelo que tinha por base o esquema da Figura 3.

FIGURA 3 – Sistema de acompanhamento e avaliação



Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa (2012)

Como o sistema será implementado em diferentes OEPAs, permitirá não só uma avaliação da dinâmica de evolução interna, mas também perfis de comparação com as instituições congêneres, além de propiciar a detecção e difusão de boas práticas gerenciais nas entidades estaduais. Esse processo, em suas diferentes etapas, está descrito em CGEE (2009).

3.6 As etapas do processo de construção da metodologia

O desenvolvimento do trabalho foi composto de etapas já descritas e aqui melhor especificadas, quais sejam, definições preliminares, levantamento de informações, estruturação do modelo do programa, construção dos PGEs, definição dos indicadores de desempenho e do desenho do Sistema de Monitoramento e Avaliação.

Tais etapas foram a base das quatro fases desenvolvidas nos seguintes períodos:

Fase 1 – Concepção – Desenvolvimento da metodologia e construção do programa de trabalho de maio a julho de 2008.

Fase 2 – Desenvolvimento – Internalização e sensibilização das atividades nas OEPAs e visitas preliminares, realizados de julho a setembro de 2008.

Fase 3 – Construção – Construção dos PGEs pelas OEPAs, workshops, visitas de acompanhamento e fóruns regionais e fórum nacional, que ocorreram de julho a novembro de 2008.

Fase 4 – Estruturação da implantação – Revisão dos PGEs e construção do modelo de sistema de monitoramento, avaliação e implantação dos PGEs, realizados de novembro de 2008 a maio de 2009.

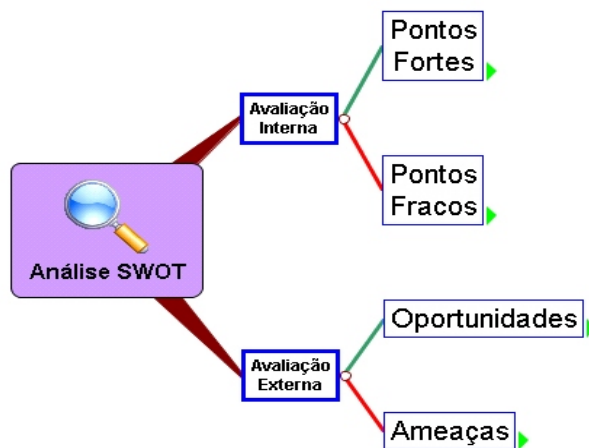
3.7 Técnicas utilizadas

Inúmeros foram os instrumentos utilizados no processo de planejamento e coleta de informações. No entanto, cabe destacar aqueles que foram fundamentais para certa padronização de procedimentos metodológicos em instituições bastante díspares.

3.7.1 Matriz SWOT e de programação na análise situacional

A análise situacional se deu com o uso de SWOT, que permitiu sistematizar todas as informações disponíveis e obter uma leitura transparente do estado da arte da organização, facilitando a tomada de decisão.

Figura 4 – Esquema para análise da matriz de SWOT



Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa (2012)

Consultores regionais, orientados pela Coordenação da Pesquisa, preencheram antecipadamente a Matriz SWOT com o formato indicado na Figura 4. O preenchimento foi feito para cada vetor e discutido em grupos de cinco a sete pessoas. Esses grupos validaram cada um dos itens e puderam propor, para cada grupo SWOT, novos vetores de orientação.

Por fim, sempre focando em referenciais que buscaram identificar, com base nessa análise, as restrições, os potenciais e os diferenciais da instituição, e elencar um conjunto de no máximo dez prioridades, complementados por uma coluna em que linhas de ação puderam ser sugeridas, sempre com o objetivo de subsidiar o trabalho da força tarefa.

Figura 5 – Matriz SWOT para aperfeiçoamento e validação

Matriz SWOT					
Vetor A					
Análise Interna					
Pontos Fortes (S)	Sim	Não	Pontos Fracos (W)	Sim	Não
1.			1.		
2.			2.		
3.			3.		
4.			4.		
Análise Externa					
Oportunidades (O)	Sim	Não	Ameaças (I)	Sim	Não
1.			1.		
2.			2.		
3.			3.		
4.			4.		

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa (2012)

3.7.2 Matriz situacional

A matriz situacional (Figura 5 e 6) permite analisar de maneira objetiva a interação entre ameaças e oportunidades, de um lado, e pontos fortes e pontos fracos, de outro. O relatório da OEPA contém as ameaças e oportunidades e os pontos fortes e pontos fracos. Essas informações devem ser transpostas para a matriz. Cada célula da matriz (Figura 7) receberá um peso que indica a intensidade da relação entre a linha e a coluna. Por exemplo: admita-se que a primeira linha da matriz seja “equipe de pesquisadores qualificados” e a primeira coluna, “disponibilidade de recursos financeiros nas agências de pesquisa”. Qual o peso ou intensidade que a célula correspondente receberia? Salvo melhor juízo, o peso ou intensidade seria “alta”; portanto, peso “2”. Quando a ameaça se cruza com fraqueza, a matriz está programada para atribuir peso negativo. A interpretação da matriz preenchida será a fonte de identificação dos problemas da OEPA. Nessas condições, a matriz situacional permitirá estabelecer a definição clara e consistente dos objetivos do programa.

Figura 6 – Matriz de avaliação estratégica

NOME DA INSTITUIÇÃO		OPORTUNIDADES					AMEAÇAS				
MATRIZ SITUACIONAL											
PONTOS FORTES											
	SUB-TOTAL (I)										
PONTOS FRACOS											
	SUB-TOTAL (II)										
ACESSIBILIDADE (Op) OU IMPACTO (Am)											

PESOS/INTENSIDADE (0) Baixa ou nenhuma (1) Média (2) Alta

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa (2012)

3.7.3 Matriz de indicadores

Um indicador consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. Um sistema de indicadores é fundamental para as organizações monitorarem o andamento de suas ações e poderem tomar medidas gerenciais de adequação aos rumos estabelecidos.

Na construção do sistema de indicadores, utilizou-se a mesma definição vetorial usada no PGE, qual seja, estruturação da programação de pesquisa; fortalecimento da infraestrutura; capacitação gerencial; transferência de tecnologia; cooperação interinstitucional. Adicionalmente, definiu-se um grupo de indicadores associados à execução físico-financeira e perfil institucional. Com essa concepção, definiu-se um conjunto de 37 indicadores aplicáveis às diferentes instituições. Para seu levantamento, por OEPA, usou-se a Matriz de Indicadores, por vetor (Figura 7).

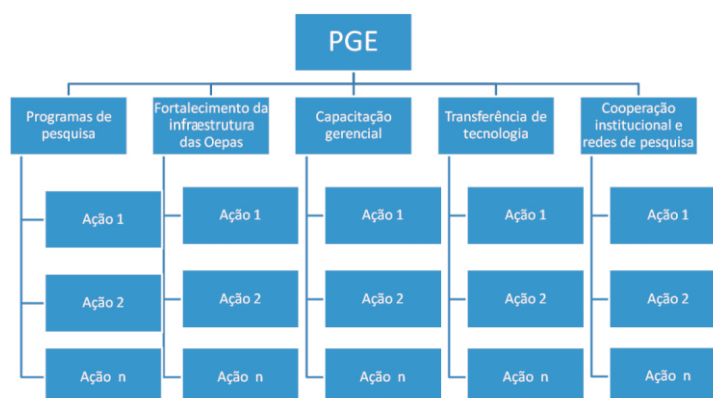
Figura 7 – Matriz de Indicadores

Referência	Metas	Indicador	Fórmula	Fonte de informação	Data de aferição do indicador
Produto					
Resultado Intermediário					
Resultado Final					

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa (2012)

A Figura 7 ilustra a estrutura do PGE. Isto é, o PGE foi composto de cinco programas e de ações específicas para cada um dos programas. Como já destacado, para cada ação, definem-se seus atributos.

Figura 8 – Esquema do PGE



Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa (2012)

Em todas as ações definidas, procurou-se especificar o público-alvo, segmento(s) da instituição, ou a quem os programas se destinam e quem se beneficia com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do programa. A definição do público-alvo é importante para identificar e focar as ações que devem compor o programa.

Por fim, teve-se a preocupação em definir melhor os resultados, mudanças e benefícios associados à implementação das ações do programa. São mudanças específicas no comportamento, conhecimento, habilidades, status ou nível de desempenho do participante do programa, que podem incluir melhoria das condições de vida, aumento da capacidade e/ou mudanças na arena política. Alertou-se para dois tipos de resultados: resultados intermediários e resultado final.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No planejamento por resultado, há uma integração entre o plano e o orçamento por meio da organização de programas e ações. Os programas passam a ser delineados para solucionar um problema ou uma demanda da sociedade, e as ações (projetos, atividades ou operações especiais) passam a ter produtos e metas estabelecidas necessárias à consecução dos objetivos propostos.

A pesquisa OEPAs de 2006 encontrou um quadro bastante deteriorado das instituições. A formulação dos PGEs contribuiu para que seja estabelecida a cultura do planejamento, que envolve monitoração e avaliação das ações. Deve-se ter plena consciência de que os problemas apresentados pelo conjunto das OEPAs permitem entender que a recuperação completa de todo o conjunto é uma obra demorada, que supera o

horizonte temporal dos PGEs. Para o período 2009-2015, com as ações propostas, intervindo nas causas que geram os grandes problemas no conjunto heterogêneo das OEPAs, está posto um quadro que promete melhora no desempenho das atividades das várias organizações, trazendo benefícios para a sociedade.

THE BUILDING OF STRATEGIC MANAGEMENT PROGRAMS IN STATE ORGANIZATIONS FOR AGRICULTURAL AND LIVESTOCK RESEARCH IN BRAZIL: METHODOLOGICAL ASPECTS

ABSTRACT

In 2006 a research with State Organizations of Agricultural and Livestock Research was carried out in 17 of the 27 Brazilian states. As a result of this work, a profile of each one of the Organizations and a profile of the whole system with the all its 17 members was established. This enabled the development of reconstruction Programs for that system with National Government funding. This paper offers an overview of the methodology, developed by a team of specialist , and which was used by those organizations to establish strategic management programs. These programs focus on five main points: (i) research (ii) infrastructure required (iii) management training (iv) transfer of technology (v) institutional cooperation. The conceptual basis was taken from the ideas of Mintzberg(1994) regarding the principles of the strategy; from John Roberts (2004) in what refers to the characteristics of modern business; and from Norton and Kaplan (1997) in regard to the importance of result indicators. The participation of regional institutions and their clients in all phases of the development of those programs was a landmark of the process.

Keywords: State Organizations of Agricultural and Livestock Research. Strategic Management Programs. Planning. Budget and Control.

REFERÊNCIAS

- CGEE - CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Estudo sobre o papel das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária: OEPAs 2006.** Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2006.
- CGEE - CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAs): Estruturando Instrumentos de Planejamento para sua Consolidação.** Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Estratégia em Ação: Balanced scorecard.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- MINTZBERG, Henry. **The Rise and Fall of Strategic Planning.** Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1994.
- ROBERTS, John. **The Modern Firm: Organizational design for performance and growth.** New York: Oxford University Press, 2004.
- SICSU, A. B. et al. A pesquisa agropecuária nas Organizações Estaduais - Oepas: diagnóstico e ação. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 14, n. 28, p. 7-32, 2009.