

PROJETOS PARA A MUDANÇA ESTRATÉGICA EM INSTITUIÇÕES DE P&D

Bruce B. Johnson (*)
Antônio Maria Gomes de Castro (**)
Maria Lúcia D'Ápice Paez (***)
Antônio de Freitas Filho (****)

SUMÁRIO

1. *Introdução*
2. *Mudança Estratégica*
3. *O Caso da EMBRAPA*
4. *Conclusões*
5. *Referências Bibliográficas*

**XVII SIMPÓSIO NACIONAL DE
GESTÃO DA INOVAÇÃO
TECNOLÓGICA**

26 a 28 de outubro de 1992
SÃO PAULO
BRASIL

1. INTRODUÇÃO

A administração estratégica é o objetivo imediato do processo de planejamento estratégico, ferramenta gerencial crescentemente adotado por organizações públicas e privadas ao Brasil. A experiência destas organizações tem sido heterogênea, com alguns casos de sucesso e vários exemplos de resultados aquém do esperado, ou de malogro. O ponto comum dessas experiências mal sucedidas parece ser na fase de implementação ou seja o planejamento identifica resultados que a administração não consegue realizar. Conforme conceituado por Ansoff, a administração estratégica envolve três aspectos: os problemas gerenciais de inconsistência entre o mercado e a empresa, os processos de resolução destes problemas e as variáveis por estes englobados.

A diferença entre o plano estratégico e a administração estratégica é essencialmente a diferença entre um conceito (uma abstração, portanto) e a difícil realidade de mudança organizacional, representada pelas alterações de atitudes e comportamento de seus membros e unidades. Sem que se chegue à mudança efetiva, o planeja-

(*) Mestrado em Administração de Empresas, coordenador do Programa de Estudos do Futuro da Fundação Instituto de Administração da FEA/USP.

(**) Engenheiro Agrônomo, PhD, Pesquisador do Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento (DPD), EMBRAPA, Brasília, DF.

(***) Economista Agrícola, PhD, Pesquisadora da Secretaria de Administração Estratégica (SEA), EMBRAPA, Brasília, DF.

(****) Engenheiro Agrônomo, MS Economia Agroalimentar, Pesquisador da Secretaria de Administração Estratégica (SEA), EMBRAPA, Brasília, DF.

mento estratégico, por melhor que represente as oportunidades do ambiente e as intenções da alta direção de uma organização, não conduz à administração estratégica.

O planejamento estratégico tem sido contestado por muitos pela insatisfatória relação entre resultados definitivamente alcançados e as potencialidades do processo. Keichel, citado por Fischmann (1991) chegou a realizar o necrológio do planejamento estratégico, face às dificuldades diagnosticadas nas empresas para implementar, na prática, as estratégias oriundas do Planejamento Estratégico.

Obviamente, para os que acreditam no Planejamento Estratégico, tais premissas embora tivessem fundamento, não inviabilizariam a sua utilização. Procurando analisar a causa do pouco alcance de resultados práticos, Robinson (Fischmann 1991) enumerou quatro problemas operativos de ocorrência frequente no processo de Planejamento Estratégico:

- a) objetivos empresariais estabelecidos pelo planejador e não pelos usuários do processo;
- b) uso inadequado dos cenários alternativos pelo planejador, utilizando-os como mecanismo de previsão em vez de mecanismo de compreensão do futuro;
- c) decisões tomadas pelo planejador em lugar da alta administração da empresa;
- d) pouco envolvimento dos empregados da empresa na elaboração do plano estratégico, espaço este ocupado pelo planejador.

Assim, a obtenção de resultados insatisfatórios na implementação do Planejamento Estratégico, seria muito mais uma decorrência de problemas operacionais na condução do processo pelo planejador do que um problema intrínseco desta metodologia. Decorreriam da pouca habilidade das equipes de planejamento em envolver e obter a participação da diretoria, de agentes externos e dos empregados no processo de formulação do plano estratégico da empresa. Essa pouca participação dos escalões responsáveis pela implementação do plano estratégico, durante sua fase de elaboração, inviabilizaria a fase de execução.

Um processo participativo durante as atividades de planejamento conduz a compreensão generalizada da adequação da organização ao ambiente externo. Mais importante, esta participação permite a confluência de percepções e contribuições dos membros da organização sobre as necessidades de mudança conjunta que, a medida que torna-se dominante na organização, enfraquece barreiras à mudança no âmbito do indivíduo ou das unidades da organização. A metodologia de planejamento participativo condiciona a implementação pela difusão de informações, pela construção de uma lógica estratégica maior e pela articulação de um consenso.

O ambiente de instituições de pesquisa e desenvolvimento (P&D) tecnológico apresenta diversas características que reforçam a necessidade de metodologia participativa, quais sejam:

- a) O problema estratégico da tecnologia possui uma complexidade, maior que o de empresas comerciais e indústrias, tendo em vista a natureza do seu produto, a não padronização do conhecimento técnico novo e o dinamismo dos meios de produção sujeitos a constantes mudanças de paradigma;
- b) As informações essenciais à análise e formulação estratégica para organizações de P&D são difundidas entre seus fornecedores, pesquisadores, clientes, usuários, beneficiários e patrocinadores. O pesquisador, diferentemente do operário industrial, pode ser o único indivíduo a deter uma informação essencial;
- c) A demanda para tecnologia é uma derivação do processo de inovação tecnológica, processo este não linear, com participação multi-institucional e de difícil integração e gerência. Conseqüentemente não há mercados organizados para a tecnologia, característica que exige a participação do pesquisador e do usuário e/ou cliente no seu planejamento.
- d) O processo de inovação e P&D tecnológica tem prazo longo, criando dificuldades para o planejamento e administração estratégica.
- e) A P&D tecnológico no Brasil, em geral, é altamente dependente do governo. Em função desta dependência, a autonomia gerencial da alta administração torna-se limitada e condicionada pelas características do processo político no setor público que visa prazos mais curtos.

Como conseqüência, a estratégia tecnológica deve ser suficientemente robusta e aceita nos diferentes e áreas da organização para sobreviver eventuais mudanças de alta administração.

Conclui-se que há importantes razões para a adoção de métodos participativos no planejamento estratégico em ambiente de P&D tecnológico, especialmente para favorecer sua implementação e continuidade. O processo participativo contribui para a sua implementação desde que seja adotada uma abordagem específica para reduzir a influência conservadora da cultura organizacional.

Esse mesmo processo participativo deve ser mantido também durante a fase subsequente de implementação, em função das normas e expectativas criadas na fase de planejamento. Porém, é preciso não perder de vista que o processo participativo pode concorrer para a perda de enfoque, a diluição de esforços e a baixa velocidade do ímpeto de mudança.

2. MUDANÇA ESTRATÉGICA

Em geral, uma nova estratégia para uma instituição de P&D envolve as seguintes frentes de mudança:

- a) Estabelecimento de um programa tecnológico, com a definição do tipo de resultados, áreas tecnológicas, e clientes, relacionados com a atividade-fim, incluindo projetos de impacto, reestruturação de articulações entre o P&D e seu ambiente externo, etc;
- b) Redefinição de processos de planejamento e execução de projetos de pesquisa, inclusive critérios de avaliação e seleção dos mesmos;
- c) Mudanças funcionais em sistemas de apoio técnico e administrativo, podendo envolver a reestruturação organizacional;
- d) Adequação de recursos humanos e de sua capacitação técnica bem como a revisão dos sistemas de administração, avaliação e motivação correspondentes.

A amplitude e profundidade destas frentes de mudança podem significar a total transformação organizacional, mas também geram enormes resistências por parte dos pesquisadores e administradores quando essas mudanças afetarem a estrutura do poder, as atribuições e as rotinas de trabalho. Assim, por mais urgente e óbvia que seja a lógica da nova estratégia, o comportamento individual tende a conservar o "status quo".

De qualquer forma, permanecem as dificuldades e a questão: Como implementar, na prática, as estratégias oriundas do processo de Planejamento Estratégico? Pouco tem sido escrito em relação a este tópico e quando disponível, é apresentado de forma bastante esquemática.

Além da recomendação óbvia - a de evitar desvios na fase de planejamento, conforme anteriormente apontado, indica-se a adoção da administração estratégica como resposta às dificuldades de implementação do Planejamento Estratégico. Vasconcelos (1985), descreve a administração estratégica como um processo circular, composto de planejamento estratégico, organização estratégica, implementação estratégica e coordenação estratégica, tendo o controle estratégico como referência para orientação de cada uma dessas etapas (figura 1).

Algumas ações são sugeridas para serem adotadas nessas etapas do processo. Dentre as mais importantes, destacam-se a constituição de comitês e de gerências de assuntos estratégicos, a identificação e monitoração de "fatores chave de sucesso" (FCS) e a implementação de programas para otimizar, minimizar ou maximizar os referidos FCS.

Como pouco tem sido relatado sobre a aplicação desses conceitos para a solução dos problemas de implementação do Planejamento Estratégico, nos próximos itens será examinado um caso atualmente em andamento de implementação de Planejamento Estratégico em instituição pública de P&D, a EMBRAPA.

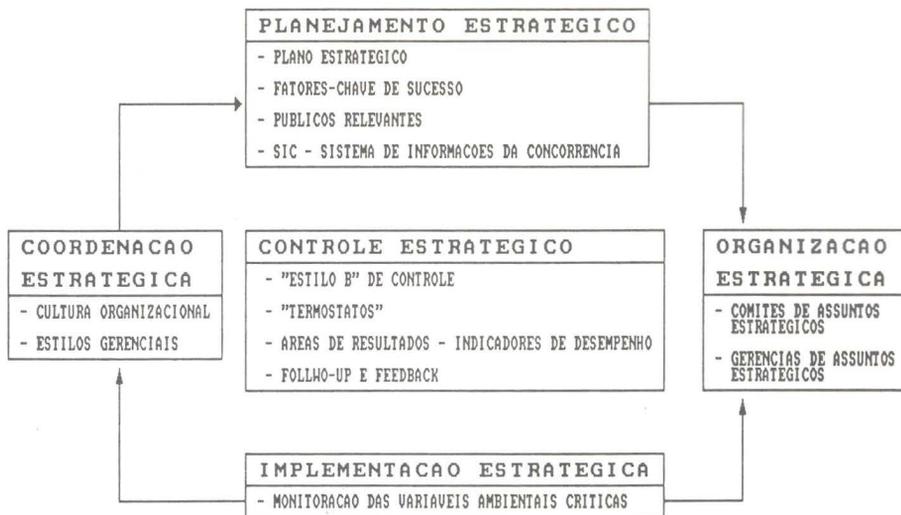


Figura 1 - Processo de Administração Estratégica

3. O CASO DA EMBRAPA

3.1 Antecedentes

Considerando o intenso ritmo de mudanças por que passam atualmente as sociedades modernas e o longo período de maturação do conhecimento científico e tecnológico, a Alta Administração da EMBRAPA decidiu, como prioridade para seu mandato iniciado em 1990, atualizar, através do Planejamento Estratégico, a proposta institucional da Empresa.

Devido ao tamanho e a complexidade operacional e tecnológica da EMBRAPA, o processo de Planejamento Estratégico foi dividido em três etapas (Johnson, B.; Freitas Filho, A. et al. 1991; Johnson, B.; Paez, M. L. et al. 1991):

(a) construção de cenários alternativos do ambiente externos à EMBRAPA; (b) planejamento estratégico propriamente dito; (c) planejamento tático-funcional, envolvendo as Unidades Descentralizadas e as Unidades Centrais.

A primeira etapa foi concluída ainda em 1990 com a elaboração do documento "Cenários Alternativos para a Pesquisa Agropecuária: Aspectos Teóricos e Aplicação na EMBRAPA" (1990). Os cenários constituíram-se referencial importante para a compreensão das tendências da evolução científica e tecnológica de longo prazo,

possibilitando o delineamento da missão, objetivos e diretrizes gerais da EMBRAPA para a década de 90.

Seguiu-se, no início de 1991, a realização de seminários em todas as Unidades da Empresa para discussão da proposta pela Diretoria Executiva: "Projeto EMBRAPA: Pesquisa Agropecuária Rumo ao Século XXI" (1991). A realização destes seminários buscou mobilizar a atenção de todos os empregados sobre a necessidade de mudanças. Especificamente, visou-se atualizar, homogeneizar e expandir as informações em um debate amplo para proporcionar condições de negociação técnica e política para consecução das posteriores mudanças pretendidas.

A segunda etapa iniciou-se ainda em 1991, com a análise do ambiente interno da Empresa como um todo, em relação a sua capacidade de atingimento da missão, objetivos e diretrizes propostos.

Simultaneamente, neste mesmo ano, com o objetivo de proporcionar apoio metodológico às Unidades da Empresa, foi concebido um programa de capacitação em Planejamento Estratégico. Treinaram-se consultores internos uma equipe de pesquisadores de caráter interdisciplinar e interdepartamental, com a assessoria da FIA/USP. Estes consultores, por sua vez, transferiram o instrumental metodológico adquirido para as Unidades Centrais e Descentralizadas da EMBRAPA, mediante o treinamento de agentes locais de planejamento. Estes passaram a se responsabilizar pela condução do processo de Planejamento Estratégico em suas respectivas Unidades.

Este procedimento para ampliar o treinamento em Planejamento Estratégico foi adotado tendo em vista as limitações de recursos e restrições de tempo. Os requisitos básicos que orientaram este programa foram: (a) necessidade de aproveitamento dos recursos humanos da própria Empresa, capazes de promover o Planejamento Estratégico em caráter permanente; (b) necessidade de promover ampla participação dos funcionários nos processos de informação e decisão; (c) necessidade de resguardar os princípios de uniformidade e coesão do sistema de pesquisa agropecuária.

Como resultado deste esforço, foram elaborados Planos Diretores da EMBRAPA (PDE), da Sede (PDS) e das Unidades Descentralizadas (PDUs). Tais planos contaram também com a participação de segmentos representativos do ambiente externo, como clientes, usuários e beneficiários da tecnologia gerada pela Empresa. Esta participação foi formalizada através da realização de "workshops" específicos, tanto nas Unidades como na EMBRAPA como um todo.

Com a incorporação das contribuições oriundas destes "workshops" aos Planos Diretores, conclui-se a fase de concepção e formulação do Planejamento Estratégico da Empresa.

Como características fundamentais dessas etapas iniciais de formulação de planejamento na EMBRAPA, destacam-se:

- a) Participação - desde que houve um envolvimento interno ativo e uma intensa interação e consultas ao ambiente externo relevante;
- b) Transparência - desde que os resultados de planejamento não foram mantidos sigilosos ou confidenciais, como é usual em empresas privadas;
- c) Flexibilidade - desde que foi seguida metodologia flexível para possibilitar maior criatividade e motivação dos participantes;
- d) Indicativa - desde que visou apenas formular alternativas para subsidiar a Alta Administração da Empresa na tomada de decisões.

Pela avaliação de uma missão internacional global da EMBRAPA, o processo de planejamento organizacional e formulação de estratégias foi bem sucedido, alcançando todas as Unidades Centrais e Descentralizadas, num esforço de reposicionamento profundo da Empresa frente ao seu ambiente externo (EMBRAPA 1992-a).

3.2 Implementação

Presentemente, inicia-se na EMBRAPA, a etapa mais crítica do processo, com a implantação efetiva das ações estratégicas de mudança, acompanhamento e orientação de sua execução e controle. As áreas prioritárias de mudança estratégicas previstas nesta etapa são: a) Reestruturação funcional e organizacional com redimensionamento da Sede; b) Revisão e alteração do modelo institucional; c) Revisão e implementação dos Planos Diretores; e d) Consolidação das funções de controle e acompanhamento estratégico.

Estas prioridades podem ser facilmente reconhecidas nas etapas descritas na Figura 1. Dentre elas, destaca-se a de implementação estratégicas que, em concordância com a teoria da administração estratégica, deveria se concentrar na otimização, maximização ou minimização dos chamados "fatores-chaves de sucesso" (FCS).

Os resultados satisfatórios da etapa de planejamento geraram uma grande expectativa e responsabilidade quanto à efetivação da etapa de implementação das ações. Conforme já mencionado, é nesta fase que são encontrados diversos fatores determinantes do fracasso do Planejamento Estratégico desde que há tendência geral de se concentrar esforços na etapa de planejamento, relegando a um plano secundário a etapa de implementação. Além disto, a complexidade das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, como as realizadas pela EMBRAPA contribuem para dificultar a transformação dos planos em ações concretas.

Na experiência da EMBRAPA foi criada a figura do "Projeto Estratégico", representando esforços concentrados, indutores de mudanças nas atividades-meio.

No item seguinte, analisa-se a lógica dos projetos estratégicos focalizando aspec-

tos relativos a sua seleção, organização funcional, gerência e a sua potencial contribuição como mecanismo facilitador da implementação do Planejamento Estratégico.

3.2.1 Projetos Estratégicos na EMBRAPA

Características

Na lógica do Planejamento Estratégico da EMBRAPA, os projetos estratégicos foram concebidos como elementos de alavancagem às mudanças, revestindo-se institucionalmente de caráter temporário. À medida que tenham cumprido os fins para os quais foram criados deverão ser extintos como "projetos", incorporando-se gradativamente à nova rotina da Empresa.

Projetos Estratégicos constituem uma das formas de efetivar as mudanças estratégicas, por meio de um esforço organizado e administrável com clara definição de metas e resultados, atividades e recursos correspondentes, prazos e responsabilidades. As metas e resultados devem estar estreitamente relacionados com os objetivos estratégicos, explorando as oportunidades de ação imediata que levem a consecução dos mesmos.

Suas atividades devem ser concentradas em ações específicas, de caráter excepcional na organização, com início e fim pré-definidos. São medidas paralelas ou sobrepostas às atividades funcionais de rotina das unidades ou departamentos. Além disto devem se concentrar em atividades-meio, não as atividades-fim da empresa. Devem representar também os Fatores Chaves de Sucesso e os pontos de alavancagem de mudanças do comportamento organizacional, criando novas competências e capacidades, ou promovendo a mudança de atitudes, mentalidades e comportamentos. Devem atuar por meio de novas funções, novos procedimentos e novas informações para alterar as percepções. Em síntese, as atividades dos projetos estratégicos devem representar o vetor de alteração da organização e de seus processos de trabalho.

Para assegurar o poder de alavancagem, os projetos estratégicos devem ter um alto impacto organizacional, alterando a maneira da empresa se relacionar com seu ambiente externo, tornando clara a necessidade de mudança, e estabelecendo os procedimentos novos ou os aperfeiçoando.

As características desses projetos estão em consonância com o atributo básico de estratégias de ação eficazes, "o incrementalismo lógico", conforme postula Quinn, citado por Fischmann, 1990. Este conceito é definido por aquele autor como um processo interativo "no qual a organização testa o futuro, experimenta e aprende por meio de comprometimentos parciais". Ainda segundo Quinn, "a integração constante de simultâneos processos incrementais de formulação e implementação é a arte central da administração estratégica eficaz, ressalvando que mudanças estratégicas significativas em grandes empresas levam anos, talvez décadas, para serem realizadas".

Neste particular, a implementação de projetos estratégicos na EMBRAPA poderia se constituir na etapa inicial deste "incrementalismo lógico".

A forma de alocar responsabilidades nos projetos estratégicos reveste-se de grande importância, devido à sobreposição as áreas funcionais da organização e a duração temporária de suas ações. A autoridade da mudança estratégica pertence ao mais alto nível da empresa, sendo, portanto, os projetos estratégicos subordinados diretamente à presidência e diretoria. Nesse processo a alta administração tem a responsabilidade geral, delegando a autoridade necessária para a gerência dos projetos, mantendo acompanhamento constante e estreita supervisão. A resolução de conflitos entre os projetos estratégicos e as áreas funcionais é do poder exclusivo da alta administração. A aprovação dos planos de implementação é dela, ouvidas as áreas funcionais. A implementação é feita com a autoridade da diretoria.

O planejamento e execução dos projetos estratégicos representa a oportunidade para continuar a participação das diferentes áreas e níveis da empresa. Os projetos estratégicos devem ser de impacto multidepartamental, o que requer a representação dos diferentes departamentos ou áreas na equipe, para realizar os ajustes e integrações.

Cada projeto estratégico deve ser liderado por um gerente nomeado pela alta administração. Ele terá a responsabilidade específica para obter os resultados e coordenar a equipe, recebendo a delegação de autoridade necessária.

A interdependência dos projetos estratégicos exige um mecanismo organizacional para assegurar a coerência da mudança estratégica integrada entre os diversos projetos estratégicos. Este mecanismo seria a formação de uma comissão ou grupo de coordenação estratégica composto pela alta administração e os gerentes dos diferentes projetos. É uma oportunidade para o acompanhar e supervisionar os projetos, permitindo a atuação da diretoria em estilo colegiado de forma a manter a integração e coerência de esforço, sem exigir um envolvimento direto com detalhes operacionais.

A preparação do projeto estratégico exige que algum ritual metodológico seja seguido. Tal metodologia poderia ser resumida nas seguintes etapas (Silva, 1992):

- a) *Concepção* - momento onde o gerente e equipe "ad hoc" devem propor a filosofia, objetivos, estratégias de ação e órgãos responsáveis pela implementação das ações com a finalidade de orientar o debate inicial e o aperfeiçoamento da proposta. Nem o gerente nem equipe devem estar vinculados a uma estrutura formal, embora possam se localizar em setores cujas funções estejam relacionadas com a natureza do projeto;
- b) *Discussão e aperfeiçoamento* - momento onde deve ser promovida a discussão ampla do projeto entre segmentos envolvidos, com o objetivo de captar críticas e sugestões ao seu aperfeiçoamento, cabendo ao gerente e a sua equipe sistematizar as contribuições obtidas através deste processo participativo;

- c) *Organização e capacitação* - momento onde o gerente e equipe devem se responsabilizar pelo processo de organização de atividades e pela capacitação dos participantes diretos na implantação dos projetos, com a homologação da Direção.
- d) *Implantação e acompanhamento* - momento onde o gerente e equipe não só devem orientar a implantação das atividades previstas dentro do cronograma estabelecido como também implantar o sistema de acompanhamento, controle e avaliação das ações-alvo do projeto estratégico;
- e) *Institucionalização* - momento onde o projeto deverá ser extinto, cedendo lugar às atividades normais da Empresa associada ao projeto por suas funções regimentais.

Uma vez ultrapassada a etapa de preparação, os problemas de implementação dos projetos estratégicos passam a se constituir na próxima limitação a ser vencida. Variáveis, tais como: seleção do projeto, gerência do projeto e seus aspectos funcionais estão entre aquelas definidoras de sucesso nessa etapa (Glueck, 1980).

No item seguinte, a experiência da EMBRAPA será analisada e confrontada com este arcabouço teórico.

3.2.2 Pontos Críticos de Implementação na EMBRAPA

Seleção dos projetos estratégicos

Assumindo-se que os projetos estratégicos possam ser tomados como instrumento de implementação do Planejamento Estratégico, deveriam cobrir pontos identificados como FCS, com o propósito de maximizá-los, minimizá-los ou otimizá-los. Assim, um primeiro fator é o diagnóstico correto dos FCS para que estes projetos possam desempenhar sua função precípua. Esta etapa deve ser o produto final da fase de planejamento.

Tal empreendimento está fortemente associado à qualidade do processo de Planejamento Estratégico que, ao cobrir a análise dos ambientes interno e externo proporciona as condições necessárias para a indicação desse fatores. De uma maneira geral, estariam indicados nos objetivos e diretrizes da instituição formulados durante o processo.

Dentro dessa concepção, os projetos estratégicos devem considerar os pontos críticos e barreiras essenciais às mudanças de percepção e comportamento organizacional, consubstanciados nos objetivos e diretrizes do Planejamento Estratégico. Devem ser em número limitado, mas ter amplitude suficiente para abranger toda a estrutura da empresa, de modo a alterar a sua cultura organizacional.

No caso da EMBRAPA, os projetos estratégicos foram selecionados pela Alta Administração, sendo por ela coordenados e/ou supervisionados diretamente.

Os temas dos projetos inicialmente selecionados foram os seguintes:

- a) Planejamento Estratégico;
- b) Qualidade Total;
- c) Elaboração e Implantação do Conceito de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D);
- d) Capacitação em Enfoque Sistêmico;
- e) Difusão de Tecnologia e Mercado;
- f) Capacitação Gerencial;
- g) Implantação de Sistemas de Custo;
- h) Avaliação de Desempenho;
- i) Plano de Cargos e Salários; e
- j) Sistema de Informação.

Confrontando esses temas com os objetivos e diretrizes propostos pela Empresa para a década de 90 (EMBRAPA, 1992-b) e enfocando a análise sob a perspectiva teórica colocada, pode-se inferir que:

- a) o Projeto "Planejamento Estratégico", a despeito da sua inerente importância, não deveria ser arrolado como um projeto estratégico específico. O Planejamento Estratégico é, antes de tudo, o processo gerador dos projetos estratégicos e não um projeto em si;
- b) os projetos "Desenvolvimento e Implantação de P&D", de "Capacitação em Enfoque Sistêmico" e "Qualidade Total" são as molas-mestras para o atingimento do objetivo básico "promoção do salto qualitativo da pesquisa da EMBRAPA". Este objetivo corresponde a atividade-fim e é a condição necessária para efetivação dos demais objetivos colocados como hierarquicamente dependentes no processo de Planejamento Estratégico na EMBRAPA;
- c) os projetos "Plano de Cargos e Salários", "Avaliação de Desempenho", "Capacitação Gerencial", "Implantação de Sistema de Informação" e "Implantação de Sistemas de Custo" têm conexões diretas com as diretrizes "promoção e capacitação dos recursos humanos" e "modernização dos meios", que são as condições indispensáveis à promoção daquele salto qualitativo pretendido para a pesquisa;
- d) o projeto "Difusão de Tecnologia e Mercado", explicitado na diretriz "ampliar as atividades de informação, difusão e transferência de tecnologia", atende ao objetivo "promover e agilizar a transferência e marketing das informações científicas e tecnológicas".

Na pauta de projetos escolhidos, nota-se uma preocupação em trabalhar os pontos fortes e fracos detectados durante o Planejamento Estratégico, de maneira a se aproveitar oportunidades e/ou neutralizar ameaças do ambiente externo.

Aparentemente, as etapas preconizadas para o estabelecimento dos projetos estratégicos foram parcialmente observados pela EMBRAPA. Na fase de concepção, o relacionamento entre objetivos, diretrizes e temas dos projetos estratégicos foi estabelecido de maneira assistemática com pouco envolvimento dos atores do Planejamento Estratégico. Tal limitação tem sido compensada, em alguns desses projetos, na etapa de discussão e aperfeiçoamento, feita de forma mais participativa.

Ao interesse de tornar o processo de implementação mais administrável e contudente, estes dez projetos foram reorganizados em quatro:

- a) A revisão e implementação dos Planos Diretores das 41 unidades descentralizadas;
- b) A modernização dos meios programáticos e gerenciais, para melhor administração dos recursos, abordando sistemas de planejamento, informações gerenciais, custos e estruturas organizacionais;
- c) Recursos humanos, englobando a capacitação gerencial, avaliação do desempenho e motivação do pesquisador;
- d) Pesquisa, difusão, extensão e mercado que visa reformular a sistemática de transferência de resultados de pesquisa para usuários.

Gerência

A gerência dos projetos estratégicos é outro aspecto crucial da implementação. O coordenador do projeto deve atuar mais como um articulador do que executor. Glueck (1980) destaca que o estrategista deve delegar autoridade, especificar responsabilidades e funções da equipe e desenvolver tipos e níveis apropriados de controle. Enfatiza ainda, que não basta ter experiência, habilidade, personalidade, formação profissional e temperamento. É necessário que essas características do gerente estejam ajustadas à natureza do projeto estratégico, de maneira a assegurar a efetiva concretização das ações programadas.

Adicionalmente, Javidan, citada por Fischmann (1991), indica que a falta de credibilidade e de especificação de funções e responsabilidades da equipe figuram entre as principais causas de insatisfação dos executivos das empresas com os seus estrategistas. Na opinião desse autor, devem eles canalizar seus esforços mais para estimular o raciocínio estratégico da equipe do que se dedicar apenas a administrar e coordenar o processo.

Considera-se, também, fundamental que o gerente do projeto estratégico desenvolva em sua equipe e nos órgãos responsáveis pela implantação das ações um forte

nível de coesão interna de forma a manter uma filosofia participativa e holística. Isto significa que deve existir oportunidade para um amplo envolvimento dos técnicos que atuam nas áreas funcionais afetadas.

Um ponto para a reflexão é a questão do grau de autoridade formal que o gerente de projeto dispõe para operar. Num extremo, o gerente poderia pertencer a alta administração da empresa ou no outro extremo, não possuir nenhuma responsabilidade formal na hierarquia da empresa.

A despeito da fase inicial em que se encontra a implantação dos projetos estratégicos na EMBRAPA, pode-se supor que a escolha de gerentes não tenha preenchido todos os pressupostos lógicos derivados de experiências descritas na literatura. Atribuiu-se o papel de gerência dos projetos estratégicos iniciais a membros da própria Diretoria, considerando suas respectivas especialidades em relação aos temas desses projetos e a liderança formal exercida. Assim procedendo, a Diretoria buscou demonstrar a importância dada aos projetos estratégicos na consecução dos objetivos e diretrizes de longo prazo da Empresa. Numa segunda etapa, delegou sua autoridade para gerentes nomeados dos projetos consolidados.

É preciso refletir se os membros da Diretoria, apesar de reconhecidamente portadores das características indispensáveis de liderança, teriam disponibilidade de tempo e dedicação suficientes para articular efetivamente a implantação dos projetos estratégicos e fazê-los funcionar na prática.

Em contrapartida, é também lícito indagar se apenas a reconhecida capacidade técnica daquele gerente, não ocupante de alto cargo na estrutura formal da Empresa, seria condição suficiente para uma implantação eficaz de um projeto estratégico.

Não há ainda uma posição objetiva a esse respeito. Uma possível resposta a estes questionamentos sugere que os gerentes dos projetos estratégicos devem, além de preencher os requisitos apropriados, ter total respaldo da Alta Direção da Empresa para o desempenho de suas funções. Neste particular, Fischmann (1991), baseado em levantamento empírico, aponta que a falta de sustentação da Alta Administração à implementação das ações como uma das causas do fracasso do Planejamento Estratégico.

Aspectos funcionais

Os aspectos funcionais a serem considerados na implementação dos projetos estratégicos incluem a alocação de recursos e o desenvolvimento de ações que operacionalizem tais projetos (Glueck, 1980).

É evidente que não basta selecionar projetos estratégicos e designar gerente e equipe se não houver a clara definição dos recursos humanos e financeiros a serem alocados para operacionalizar a escolha estratégica. Seria justamente a administração

desses recursos que poderia dar o suporte necessário ao gerente para efetivar as ações previstas, dado o caráter interdepartamental do grupo a ele subordinado.

A especificação e desenvolvimento das ações operacionais do projeto estratégico é outro elemento de importância. Estas tarefas devem ser realizadas pelo gerente, de maneira a manter o caráter participativo do processo. Desta maneira, proporcionam-se as condições indispensáveis à equipe e aos órgãos envolvidos no projeto para que compreendam claramente seus papéis específicos, comprometam-se com o sucesso das ações, permitindo assim a definição de indicadores de desempenho e mecanismos de controle.

Os projetos estratégicos iniciais da EMBRAPA deram pouca atenção ao item de orçamento e cronograma de desembolso. Apesar desta falta de programação global, houve liberação de recursos financeiros para o desenvolvimento das ações de alguns projetos estratégicos, porém, de forma bastante assistemática. Em relação aos recursos humanos, também não houve designação formal de participantes na montagem da equipe de cada projeto estratégico, bem como a indicação dos técnicos pertencentes aos órgãos responsáveis pelas ações correspondentes.

Por outro lado, as estratégias operacionais de ação foram explicitadas nos projetos estratégicos da EMBRAPA de forma bastante abrangente e genérica. Em consequência deste fato, foi difícil estabelecer com clareza as atribuições específicas de cada componente do processo, o que poderá prejudicar a integração de ações intra e entre projetos. Estas limitações deverão ser superadas pelo grupo de supervisão dos projetos estratégicos, que já foi designado pela Alta Administração da EMBRAPA, ao assumir plenamente o papel de coordenação geral.

4. CONCLUSÕES

A experiência com planejamento e administração estratégica na EMBRAPA demonstrou que os fatores de sucesso na fase de planejamento são diferentes dos de implementação. Ao final de planejamento é necessário realizar uma transição em termos dos valores, fluxos e finalidades do processo para estabelecer novos fatores de sucesso na implementação. A ausência desta transição pode ser um fator importante que contribui para a alta taxa de insucesso de esforços estratégicos no Brasil.

A análise do grande sucesso obtido na primeira fase de planejamento na EMBRAPA indica que os fatores de sucesso foram quatro:

- a) *Participação* - O processo de planejamento foi altamente participativo, sem perder de vista que o planejamento constitui apenas o enriquecimento sistemático da base de informações para a decisão.

Ao nível da empresa, houve ampla participação de pesquisadores, técnicos do governo, patrocinadores, clientes e usuários em cada passo. A mesma filosofia aplicou-se com o processo instituído nas 41 unidades descentralizadas per-

mitindo acesso e envolvimento da criatividade do corpo técnico de 2400 pesquisadores e, em menor grau do corpo de apoio administrativo.

- b) *Integração* - O processo exigiu nos níveis central e descentralizado a integração com o governo, a comunidade científica, os usuários, os beneficiários e os patrocinadores da pesquisa agrônômica. Esta integração forçada foi fundamental para a conquista de uma nova visão holística na empresa, unindo esforços e motivando a mudança.
- c) *Abertura à crítica* - A abertura a crítica interna e externa ocorreu sistematicamente durante o diagnóstico e na fase revisão da formulação estratégica, apesar das discontinuidades e da turbulência no meio político e institucional do período, e das ameaças existentes. Esta atitude desarmou os opositores, transformando-os em colaboradores.
- d) *Papel da Diretoria* - Apesar de não conduzir o planejamento, a Diretoria exerceu um papel de liderança intelectual e institucional de fundamental importância. Mesmo com eventuais discordâncias, a Diretoria patrocinou o processo, se reservando o papel de decisão sobre uma base muito ampliada de informações e opiniões.

A transição, ao completar a primeira fase, consistiu em substituir o PENSAR do planejamento pelo PODER da implementação. Pensar foi a tônica de planejamento, com liberdade individual, levando a criatividade e enriquecimento de informações que sustentou um novo conceito da transformação radical da EMBRAPA.

A implementação enfrenta resistências com a realocação de responsabilidades e autoridade, exigindo novos comportamentos.

Na primeira fase, o fluxo foi do indivíduo pensando sobre a instituição para definir uma nova estratégia. A segunda fase parte da estratégia para reformular a instituição alterando o comportamento do indivíduo.

Os fatores de sucesso na implementação também são quatro:

- a) *Direção* - Manter a consistência estratégica da reformulação institucional exige maior centralização, assegurada pelo grupo de coordenação estratégica.
- b) *Execução* - Definida a visão normativa, a autoridade e controle institucional são os fatores críticos de sucesso para promover a alteração efetiva de comportamento.
- c) *Mudança efetiva* - Sem resultados concretos, através de projetos estratégicos de mudança, dificilmente seria possível realizar tamanha mudança efetiva.
- d) *Condução pela Diretoria* - O papel da Diretoria se alterou, assumindo uma postura mais ativa em decorrência destes itens. Tomadas as decisões estratégicas, confere sua autoridade na condução do processo de mudança organizacional.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) ANSOFF, H. I. From Strategic Planning to Strategic Management. Wiley, New York, 1976.
- (2) EMBRAPA, Secretaria de Administração Estratégica (Brasília-DF). Cenários Alternativos para a pesquisa agropecuária: aspectos teóricos e aplicação na EMBRAPA. Brasília: 1990. 153p (EMBRAPA-SEA. Documentos, 2).
- (3) EMBRAPA, Workshop de Avaliação. Relatório da Missão de Avaliação Global da EMBRAPA. 21-26 de julho, Brasília, 1992-a.
- (4) EMBRAPA, Secretaria de Administração Estratégica (Brasília-DF). II Plano Diretor da EMBRAPA: 1993/1997 (versão preliminar). Brasília: 1992. 64p.
- (5) FISCHMANN, A. A. Implementação de Estratégias: identificação e análise de problemas. ANPAD Relatório Anual 1990.
- (6) FLORES, M. X. Projeto EMBRAPA: a pesquisa agropecuária rumo ao século XXI. Brasília: EMBRAPA-SEA, 1991. 38p (EMBRAPA-SEA. Documentos, 4).
- (7) FREUND, York. Critical Success Factors. Planning Review, vol. 16, nº 4, July-August, 1988.
- (8) GLUECK, Wm. F. Business Policy and Strategic Management. McGraw Hill, New York, 1980.
- (9) JOHNSON, B. B.; FREITAS F^o, A. DE.; PAEZ, M. L. D.; WRIGHT, J.; SANTOS, S. A.; ARAÚJO, J. D. DE. Planejamento estratégico em instituição de pesquisa agropecuária com estrutura descentralizada. In: Simpósio Nacional de Pesquisa de Administração em Ciência e Tecnologia 16. Coletânea. Rio de Janeiro: PACTo/IA/FEA/USP, 1991, v. 1, cap. 1/18.
- (10) JOHNSON, B. B.; PAEZ, M. L. D.; FREITAS F^o, A. DE.; ARAÚJO, J. D. DE. Cenários Alternativos para o Planejamento Estratégico na EMBRAPA. In: Simpósio Nacional de Pesquisa de Administração em Ciência e Tecnologia 16. Coletânea. Rio de Janeiro: PACTo/IA/FEA/USP, 1991. v. 1, cap. 1/18.
- (11) SILVA, J. S. DE. Planejamento estratégico como projeto estratégico na EMBRAPA. Brasília: 1992 (mimeografado).
- (12) VASCONCELLOS, Paulo de. Planejamento Estratégico para a Retomada do Desenvolvimento. Livros Técnicos e Científicos. Editora Rio de Janeiro, 1985.