

SORELE CARPANEZ VEIGA

**IMPLEMENTAÇÃO DE FERRAMENTA DE GESTÃO EM
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO EMBRAPA GADO DE LEITE**

**Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.**

**VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2007**

SORELE CARPANEZ VEIGA

**IMPLEMENTAÇÃO DE FERRAMENTA DE GESTÃO EM
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O CASO EMBRAPA GADO DE LEITE**

**Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.**

APROVADA: 25 de junho de 2007.

**Prof. Jeferson Boechat Soares
(Co-Orientador)**

**Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff
(Co-Orientador)**

Prof. Cláudio Nápolis Costa

Prof^a. Viviani Silva Lório

**Prof. Ricardo Corrêa Gomes
(Orientador)**

Aos meus pais Murilo e Consuelo Veiga que não medem esforços para sempre me apoiarem e que fazem dos meus sonhos os deles.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, ao Senhor por derramar graça e misericórdia todos os dias da minha vida. Obrigada por ser fiel e bondoso e me conceder a dádiva de realizar os meus sonhos. “Minha alma engrandece ao Senhor e meu espírito se alegra em Deus, meu Salvador” (Lc 1, 46).

Aos meus pais Murilo e Consuelo Veiga, às minhas irmãs Soraya e Sabrina Carpaneze Veiga e ao meu cunhado Guilherme Barbosa, que sempre tiveram suas mãos estendidas para me ajudar, me apoiar e me incentivar.

Ao meu namorado Leandro Corrêa, pelo companheirismo, pela compreensão, pelo zelo e pela amizade.

À Universidade Federal de Viçosa e ao Departamento de Administração, pela oportunidade de realizar este trabalho.

Aos funcionários do Departamento de Administração Soraya Machado Fontes, Luis Carlos de Freitas, Vicente Diogo Justino e Luiza A. A. Ladeira, por serem tão prestativos e estarem sempre prontos em me auxiliar nas questões operacionais.

Ao Professor Ricardo Corrêa Gomes, meu orientador, por ter mostrado que a calma e a paciência são sempre as melhores alternativas.

Ao Professor Jeferson Boechat Soares, que, além de ter contribuído para a construção deste trabalho, estendeu-me as mãos no momento em que eu sempre precisei.

Aos meus colegas do Mestrado, por terem contribuído com discussões produtivas, durante o curso.

Aos meus amigos queridos e colegas de Mestrado Daniela Cristina da Silveira Campos e Charles Okama de Souza, pela amizade e pelo cuidado com que sempre me trataram. Ao meu amigo Igor Sporch da Costa, por me ser tão caro desde os tempos da adolescência.

BIOGRAFIA

SORELE CARPANEZ VEIGA, filha de Murilo de Matos Veiga e Maria Consuelo da Silva Veiga, nasceu em 30 de junho de 1979, na cidade de São João Nepomuceno, Minas Gerais.

Em 1997, concluiu o 2º Grau na Escola da Comunidade “Dr. Augusto Glória”, em São João Nepomuceno - MG.

Em 2000, iniciou o Curso de Ciências Contábeis na Universidade Federal de Viçosa (UFV), em Viçosa, concluindo-o em janeiro de 2005. Durante a graduação, teve a oportunidade de trabalhar no Programa de Ensino Tutorial (PET) do Departamento de Administração, por dois anos e oito meses.

Em 2004, realizou estágio de conclusão de curso na Auditoria Interna da Universidade Federal de Viçosa, durante um período de quatro meses.

Em março de 2005, ingressou no Programa de Pós-Graduação, em nível de Mestrado em Administração, na Universidade Federal de Viçosa, submetendo-se à defesa da dissertação em junho de 2007.

Atualmente, é professora substituta da Universidade Federal de Viçosa e professora da disciplina “Fundamentos da Administração”, na Univiçosa, em Viçosa, MG.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	viii
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	3
2.1. Planejamento Estratégico	3
2.1.1. Definições de Aspectos Ligados ao Planejamento Estratégico.....	3
2.1.1.1. Estratégia.....	3
2.1.1.2. Objetivos	3
2.1.1.3. Metas	4
2.1.1.4. Políticas	4
2.1.1.5. Programas.....	4
2.1.1.6. Decisões Estratégicas	4
2.1.1.7. Missão	5
2.1.2. Conceituação do Planejamento Estratégico	6
2.1.2.3. Etapas do Planejamento Estratégico	7
2.1.2.1. Análise de Ambiente	10
2.1.3. Gestão Estratégica.....	14
2.2. Balanced Scorecard (BSC).....	15
2.2.1. Processo de Implementação do Balanced Scorecard	20
2.2.2. O Balanced Scorecard no Setor Público	22
2.2.1.1. O Balanced Scorecard no Setor Público Brasileiro.....	24
2.3. Institucionalismo	24
2.3.1. Institucionalismo da Escolha Racional	25
2.3.2. Institucionalismo Sociológico.....	26

3. METODOLOGIA	28
3.1. Abordagens de Pesquisa.....	29
3.2. Caracterização da Pesquisa	34
3.2.1. Coleta de Dados	34
3.3.2. Seleção da Unidade Estudada	35
4 A EMBRAPA	36
4.1. A Embrapa-Sede	36
4.2. A Embrapa Gado de Leite.....	39
4.3. O Modelo de Gestão Estratégica.....	41
5. RESULTADOS DA PESQUISA.....	46
5.1. Introdução do Planejamento Estratégico.....	46
5.2. A Escolha do Balanced Scorecard	48
5.3. A Implementação do BSC na Embrapa Gado de Leite.....	49
5.4. A Ferramenta para os Funcionários	50
5.5. O MGE e a Diretoria da Unidade.....	51
5.6. A Descontinuidade do MGE	52
5.7. Análise do Material Coletado.....	56
5.7.1. Do Planejamento Estratégico ao MGE	56
5.7.2. A Implementação do MGE	60
5.7.3. O Institucionalismo e o MGE	65
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS	72
ANEXO.....	74

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O processo do planejamento estratégico _____	7
Figura 2 – Estrutura do <i>Balanced Scorecard</i> _____	19
Figura 3 – O BSC como um sistema de gestão estratégico. _____	21
Figura 4 – <i>Balanced Scorecard</i> adaptado para órgãos do setor público _____	24
Figura 5 – Principais pontos da pesquisa qualitativa _____	29
Figura 6 – Organograma completo da Embrapa _____	37
Figura 7 – Organograma da Embrapa de Leite. _____	40
Figura 8 – Estrutura do Modelo de Gestão Estratégica _____	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACS - Assessoria de Comunicação Social

AJU - Assessoria Jurídica

ARI - Assessoria de Relações Internacionais

ARN - Assessoria de Relações Nacionais

AUD - Assessoria de Auditoria Interna

BSC - *Balanced Scorecard*

CAE - Comitê Assessor Externo

CTI - Comitê Técnico Interno

DAF - Departamento de Administração Financeira

DGP - Departamento de Gestão de Pessoas

DPD - Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento

DRM - Departamento de Administração de Materiais e Serviços

DTI - Departamento de Tecnologia da Informação

Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Epamig - Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais

GDP - Gabinete do Diretor Presidente

MGE - Modelo de Gestão Estratégica

PAT - Plano de Trabalho Anual

PDE - Plano-Diretor da Embrapa

PDU - Plano-Diretor das Unidades

SGE - Secretaria de Gestão Estratégica

SMD- Sistemas de Medida de Desempenho

RESUMO

VEIGA, Sorele Carpanez, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2007.
Implementação de ferramenta de gestão em organizações públicas: o caso Embrapa Gado de Leite. Orientador: Ricardo Corrêa Gomes. Co-Orientadores: Jeferson Boechat Soares e Ivan Beck Ckagnazaroff.

A utilização de ferramentas que contribuam para a melhoria do processo administrativo das organizações não ficou restrito ao setor privado. No decorrer dos anos, os contribuintes e clientes das instituições públicas e sem fins lucrativos passaram a exigir maior eficiência quanto à prestação de serviços dessas organizações. Foi a partir de então que instrumentos anteriormente desenvolvidos e utilizados no setor privado começaram a ser adaptados de forma a atender às necessidades de tais instituições. Mas, devido ao fato de o contexto organizacional das instituições públicas ser diferente, este trabalho se propôs verificar quais os fatores que influenciam o processo de implantação de uma ferramenta de gestão em uma empresa pública brasileira. O estudo foi feito analisando-se a implementação do modelo adaptado da ferramenta de gestão *Balanced Scorecard* denominado Modelo de Gestão Estratégica e desenvolvido de forma a atender às necessidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Embora o processo tenha ocorrido em toda a organização, a pesquisa, descritiva e exploratória, foi desenvolvida na unidade Embrapa Gado de Leite, localizada na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais. Para a coleta de dados, utilizou-se a análise de documentos, e valeu-se da análise de conteúdo nas entrevistas semi-estruturadas realizadas na instituição estudada. Além do fato de o presente trabalho ter examinado como se deu a implementação do BSC, este também observou a institucionalização da ferramenta. A partir da coleta de dados, foi possível identificar aspectos que contribuíram para a implantação do BSC e visualizar o que ocasionou a descontinuidade da ferramenta. Quanto ao institucionalismo, este permitiu o entendimento do posicionamento dos funcionários da instituição com relação à ferramenta durante a sua implementação.

ABSTRACT

VEIGA, Sorele Carpanez, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June of 2007.
Implementation of management tool in public organizations: the case of Embrapa Gado de Leite. Adviser: Ricardo Corrêa Gomes. Co-Advisers: Jeferson Boechat Soares and Ivan Beck Ckagnazaroff.

The utilization of tools that contribute to the improvement of the administrative process of organizations was not restricted to the private sector. Throughout the years, the taxpayers and costumers of the public institutions and non profit organizations started demanding a bigger efficiency regarding service in these organizations. From then on, the instruments before developed and utilized in the private sector were adapted so it could handle the needs of these institutions. But due to the fact that the organizational context of the public institutions were being different, this work was put to verify which factors influenced the process of implementation of a management tool in a Brazilian public enterprise. This study was done by analyzing if the implementation of the adapted model of the management tool: *Balanced Scorecard* would work. It was denominated Model of Strategic Management and developed so it could answer the needs of Embrapa (a Brazilian enterprise of agriculture research). Even though the process happened in all the organizations, the research was developed in a unit of Embrapa of milk cattle, located in the city of Juiz de Fora, in the state of Minas Gerais, Brazil. The research was descriptive and exploratory. For the collection of data an analysis of documents was made and it was worth analyzing the contents from semi structured interviews realized in the studied institution. Besides the present work having examined how the implementation was made from the BSC, it also observed the institutionalization of the tool. From the collection of data, it was possible to identify aspects that contributed to the implementation of BSC and visualize what occurred in the discontinuity of the tool. As for the institutionalism, it permitted the understanding of the position of employees from the institution regarding the tool during its implementation.

1. INTRODUÇÃO

Desde o final do século XX, as organizações, com o objetivo de se sustentarem num mercado altamente competitivo do qual fazem parte, buscam ferramentas que possam melhorar sua eficiência, no que diz respeito à produção, gestão do ambiente interno, estudo do ambiente externo e também quanto à melhora na relação com seus clientes.

Essas mudanças, contudo, não ficaram restritas às organizações com fins lucrativos. Aquelas que não têm tal finalidade, incluindo as entidades públicas, estão mudando sua forma de gestão em busca de um desempenho superior. Essa mudança ocorreu devido ao fato de a sociedade estar exigindo, cada vez mais, serviços públicos de melhor qualidade por parte de seus governantes.

Diante dessa realidade, os gestores públicos, no decorrer do tempo, têm investido não só na melhoria da administração dos bens públicos¹, mas também da prestação de serviços e de informações. Para se atingir tal objetivo, vários são os instrumentos utilizados, como: os sistemas de medida de desempenho, planejamento dos atos, capacitação e profissionalização dos funcionários e, mais recentemente, os sistemas de gestão.

Vale destacar, no entanto, que somente a adoção dessas ferramentas por parte da Administração Pública não é suficiente uma vez que, sua utilização e seu desempenho são diretamente proporcionais ao desenvolvimento político e social da localidade que pretende inseri-las. Outro ponto que merece atenção é que, para que elas executem seu papel de forma satisfatória, devem ser introduzidas de forma gradativa e sempre respeitando a cultura organizacional local. E um terceiro ponto a que a Administração Pública deve atentar é o fato de que a adoção de um sistema de gestão gera alterações na rotina de trabalho dos funcionários, e esse fator é crucial para o sucesso do processo de implementação e institucionalização deste na organização.

Como se pôde ver, o sucesso de uma ferramenta de gestão está ligado a fatores delicados, que precisam ser cuidadosamente trabalhados durante seu processo de implementação.

¹ “São públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a quem pertencerem” (Art. 98, Código Civil Brasileiro).

Devido a essa realidade e ao conhecimento da importância da Administração Pública, direta e indireta, este trabalho identificou a utilização de uma ferramenta de gestão pela Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária (Embrapa). Dessa forma, este estudo pretendeu verificar quais os fatores que influenciaram o processo de implantação de uma ferramenta de gestão, o *Balanced Scorecard*, na Embrapa.

Quanto ao objetivo principal, a pesquisa buscou analisar o processo de implantação e institucionalização do *Balanced Scorecard* como ferramenta de planejamento estratégico em uma empresa pública.

Para alcançar o objetivo proposto e responder ao problema de pesquisa, este trabalho foi estruturado em cinco partes:

1. Referencial teórico: trata-se do embasamento teórico, ou seja, explicação dada pela literatura aos fatos que envolvem o fenômeno estudado.
2. Metodologia: os métodos adotados pela pesquisa para que esta chegasse aos resultados esperados.
3. Histórico da empresa onde o estudo foi realizado: descrição do ambiente no qual foi feito o estudo.
4. Apresentação e análise dos dados: a partir da utilização da metodologia descrita, foram obtidos os resultados, cuja comparação com os do referencial teórico e com os da realidade organizacional permitiu a análise dos dados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo foi apresentado um embasamento teórico da pesquisa com vistas a fornecer um melhor entendimento do fenômeno analisado. Dessa forma, o estudo será feito aplicando a teoria ao fenômeno pesquisado, e a partir de então será possível analisar e concluir o que de fato ocorreu à luz dessa comparação.

2.1. Planejamento Estratégico

De acordo com Berman (1998), o planejamento estratégico foi desenvolvido em resposta à freqüente mutação do ambiente em que as organizações estão inseridas. Esse fato faz com que a instituição necessite se ajustar constantemente para melhor servir os clientes e cidadãos e também para se preparar e posicionar melhor para o futuro.

Diante do exposto, é necessário entender o que é o planejamento estratégico e a forma com a qual uma instituição trabalha com ele.

2.1.1. Definições de Aspectos Ligados ao Planejamento Estratégico

Antes de abordar o planejamento estratégico, é necessário conceituar determinados termos, uma vez que estes estão inseridos na sistemática do planejamento estratégico.

2.1.1.1. Estratégia

Mintzberg e Quinn (2003, p. 20) afirmam que estratégia é “o padrão que integra as principais metas, políticas e seqüência de ações de uma organização em um todo coerente”. Motta (1997, p. 82) define estratégia como “o conjunto de um plano do processo organizacional, que integra missão, objetivos e seqüência de ações administrativas num todo interdependente”.

2.1.1.2. Objetivos

Peter e Certo (1999, p. 81) declaram que objetivo são os propósitos definidos que a organização está buscando atingir. Para Kotler (1999), o objetivo consiste no detalhamento da missão, adequado para cada nível organizacional. É necessário destacar que os objetivos se fazem muito importantes para a condução de uma organização. Entretanto, não devem ser superenfaticados, ou seja, os objetivos

constituem um meio para o eficiente desempenho organizacional, não sendo, portanto, a sua finalidade.

Certo e Peter (1999) afirmam que existem dois tipos de objetivos, que são:

- Os objetivos de curto prazo: consistem naqueles que a organização visa alcançar no prazo máximo de dois anos.
- Os objetivos de longo prazo: são aqueles estabelecidos para serem atingidos entre três e cinco anos.

Certo e Peter (1999) ainda declaram que, além do tempo de execução, existe outra diferença entre os dois tipos de prazo, a qual consiste no fato de que os de curto prazo são mais específicos quanto à forma com que serão executados. Já os de longo prazo possuem sua forma de execução menos determinada, devido à possível mudança ambiental, fato que poderá alterar a forma de execução do objetivo.

2.1.1.3. Metas

Mintzberg e Quinn (2003, p. 20) afirmam que meta se trata de “quais e quando os resultados precisam ser alcançados, mas não dizem como devem ser conseguidos”. Assim, as metas tratam da quantificação dos objetivos, quanto a valores e datas (FISHMANN; ALMEIDA, 1991).

2.1.1.4. Políticas

As políticas são “regras ou diretrizes que expressam os limites dentro das quais a ação deve ocorrer” (MINTZBERG; QUINN, 2003, p. 21). As políticas são apoiadas pelos objetivos, e sua importância consiste na orientação e postura geral da entidade ou são elas que vão determinar a viabilidade de uma estratégia.

2.1.1.5. Programas

Conforme afirmam Mintzberg e Quinn (2001), os programas estabelecem a seqüência passo-a-passo das ações necessárias para que se atinjam os principais objetivos determinados. São os programas que expressam a forma como os objetivos serão alcançados.

2.1.1.6. Decisões Estratégicas

As decisões estratégicas são “aquelas que determinam a direção geral de um empreendimento e, em última análise, sua viabilidade à luz do previsível e do

imprevisível, assim como as mudanças desconhecidas que possam ocorrer em seus ambientes mais importantes” (MINTZBERG; QUINN, 2003, p. 21).

2.1.1.7. Missão

Outro conceito muito abordado pelo planejamento estratégico é a missão, que segundo Kotler (1999, p. 25) “é a definição do propósito da organização – o que ela deseja atingir em um nível maior”. Certo e Peter (1999, p. 76) afirmam que esta se trata de “uma declaração muito ampla da diretriz organizacional” e que, na missão organizacional, devem estar contidas informações como os tipos de produtos fabricados ou serviços prestados pela organização, o mercado em que atua, a tecnologia que utiliza, seus objetivos, sua filosofia, a imagem que ela quer passar para a sociedade e a visão que ela tem de si. Hitt et al. (2002, p. 27) afirmam que a missão estratégica:

É a declaração do propósito e do alcance únicos da empresa em termos de produto e de mercado e possibilita as descrições gerais dos produtos que uma empresa deseja fabricar e os mercados a que atenderá usando suas competências essenciais internas.

Kotler (1999) ressalta o fato de que uma organização, ao elaborar sua missão, deve fazê-la orientada para o mercado, ou seja, definir seu negócio que ressalte a satisfação das necessidades básicas do consumidor ou, no caso da entidade sem fins lucrativos, na demanda de seu cliente. Isso porque, se ela o fizer baseada na sua tecnologia ou no seu produto ou no seu serviço, pode fazer com que, dentro de pouco tempo, sua missão esteja defasada, pois tecnologias, produtos e serviços ocasionalmente se tornam obsoletos. Segundo esse autor, as necessidades básicas do mercado duram para sempre.

Outro fator a ser observado é que, conforme afirma Kotler (1999), a missão organizacional não deverá ser alterada a cada modificação do ambiente ou também anualmente. A missão, segundo o referido autor, deve ser alterada caso “tenha perdido a credibilidade ou não mais represente o melhor caminho para a organização” (KOTLER, 1999, p. 25).

Hill et al. (2002) afirmam que uma missão eficaz é aquela que consegue determinar a individualidade da organização e que, ao mesmo tempo, desempenhe uma função estimulante, inspiradora e adequada ao ambiente interno empresa.

2.1.2. Conceituação do Planejamento Estratégico

Drucker (1974) relata que o planejamento estratégico é o grande avanço do planejamento nos últimos 20 anos. Segundo ele, a idéia do planejamento estratégico foi utilizada de forma desconhecida durante algumas décadas. Entretanto, atualmente é difícil encontrar uma empresa que não o adota na elaboração de seus planos.

É necessário que a administração se prepare para enfrentar dificuldades quando buscar antecipar o futuro, tentar moldá-lo e equilibrar os objetivos de curto prazo com os de longo prazo. Contudo, os gestores necessitam lidar de forma cautelosa e quão melhor possível com os contratempos. Isso para que eles não impeçam e nem desvirtuem o processo do planejamento estratégico (DRUCKER, 1974). Esse autor declara, ainda, que tal atitude seria a mais adequada, uma vez que, para se atingirem os resultados desejados no futuro, é importante que, hoje, sejam tomadas decisões, executadas ações, realizados trabalhos e haja demandas sobre alocação de recursos e pessoas.

Drucker (1974), dessa forma, define o planejamento estratégico como um processo contínuo, no qual o gestor tem de tomar decisões sistematizadas e de acordo com o futuro desejado para a organização. O planejamento estratégico permite que o administrador organize os esforços, de forma que as decisões tomadas contribuam para o alcance dos objetivos. O referido autor também ressalta que deve haver mensuração dos resultados obtidos a partir das decisões tomadas, para que se confronte o planejado com o alcançado, gerando, dessa forma, o *feedback* do planejamento.

Já Peter e Certo (1993, p. 6) conceituam a administração estratégica como “um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente”.

Joyce (2001) destaca quatro modelos de administração estratégica:

- Modelo clássico de planejamento estratégico: este trabalha com diferentes medidas, como fazer uso da competição organizacional, criar a missão, trabalhar mais as saídas que as entradas e promover a descentralização de autoridade. O modelo clássico trabalha com medidas preventivas, por entender que essa atitude gera diminuição de custos para as organizações.
- Modelo formal do planejamento estratégico: sua principal característica é distribuir o poder de acordo com os níveis hierárquicos da organização, tanto para cargos de linha quanto de *staff*. Essa característica é adotada, uma vez que o

modelo entende que a atribuição de poder aos administradores dos vários níveis resultará na melhoria do desempenho das unidades organizacionais.

- Modelo visionário do planejamento estratégico: este se baseia na idéia de definir um objetivo a ser alcançado no futuro e, a partir de então, identificar ações que permitirão à organização sair da condição presente e atingir as metas futuras planejadas.
- Modelo de planejamento estratégico baseado na previsão: este modelo é baseado na idéia da orientação da ação estratégica com base no uso da inteligência. Essa filosofia trata da combinação da realidade com o idealismo, resultando no trabalho pragmático. Esse tipo de planejamento estratégico está associado a uma forma de liderança intelectual, que busca unir, através do trabalho, os administradores e os funcionários, de forma que todos entendam e se ajudem a atingir os objetivos terminados.

2.1.2.3. Etapas do Planejamento Estratégico

Bryson (1995) afirma que o planejamento estratégico possui um processo de 10 etapas, que são organizadas da seguinte forma:

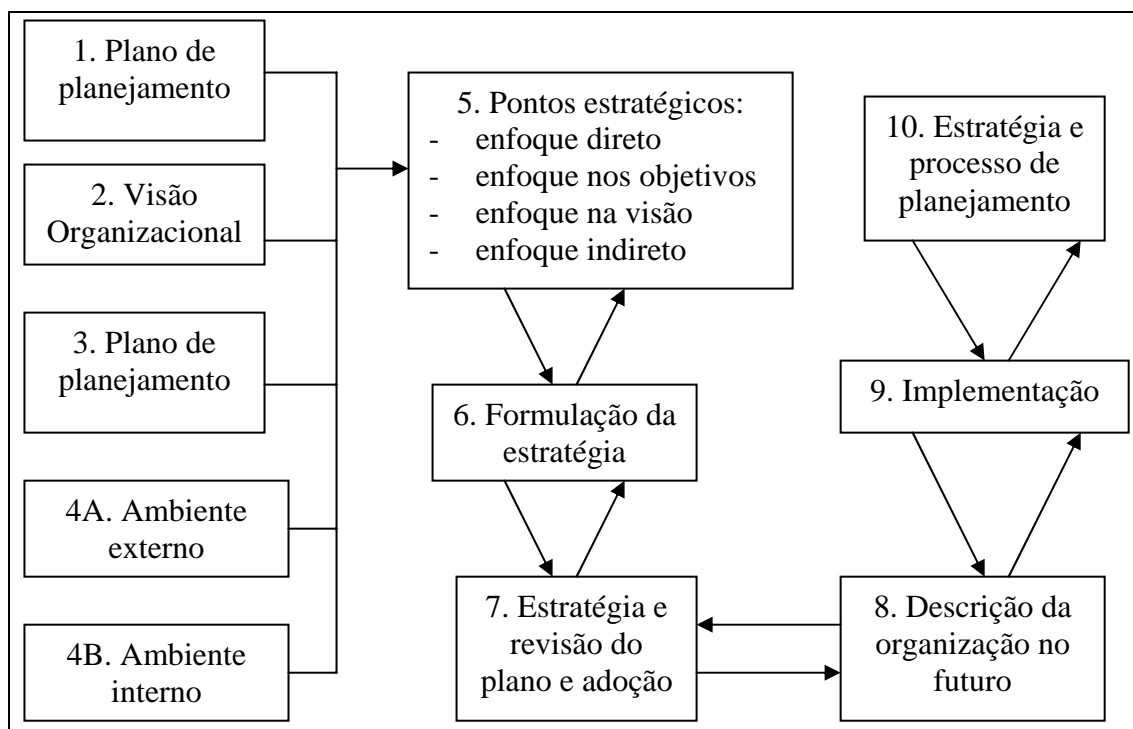


Figura 1 – O processo do planejamento estratégico
 Fonte: Adaptado de Bryson (1995, p. 24-25)

Bryson (1995) aborda detalhadamente cada uma das 10 etapas do planejamento estratégico. A saber:

- Plano do planejamento: sua proposta é negociar decisões já tomadas ou opiniões já formadas sobre o planejamento estratégico. O apoio e comprometimento dos gestores para a introdução desse processo na organização são vitais para o planejamento estratégico ser bem-sucedido. Nessa etapa está incluído escolher quais as pessoas, unidades, grupos ou organizações estarão envolvidas na realização do processo.
- Identificar a visão organizacional: trata-se de conscientizar seus membros de qual é a função da organização, ou seja, o que ela é, o que ela faz e aonde ela quer chegar. O referido autor destaca que é interessante abranger essa conscientização, no sentido de informar aos funcionários, de modo geral, a política organizacional, a legislação que a norteia etc. Essa atitude evitará, segundo aquele autor, três erros fundamentais, que são:
 - Os funcionários não saberem o que eles devem fazer.
 - Eles acreditarem que a empresa é mais rigorosa do que ela realmente é.
 - Eles assumirem que, como não lhes foi comunicada a forma como devem fazer algo, então não seguirão o modo correto de fazer.
- Explicar os valores e a missão organizacional: como foi visto, a missão trata de provar a razão da existência de uma entidade e também justificar para que ela exista. Contudo, o autor destaca que essa necessidade não satisfaz o ambiente externo da organização, mas também o interno, uma vez que esse esclarecimento pode eliminar grande quantidade de conflitos desnecessários e, ainda, ajudar a abrir oportunidades de discussões e atividades produtivas.
- Avaliar o ambiente interno e externo à organização: a avaliação do ambiente externo deve ser realizada para identificar oportunidades e ameaças. Já a análise do ambiente interno buscará determinar os pontos fortes e os pontos fracos da entidade. A análise dos ambientes será abordada com mais detalhe em seguida.
- Identificar os objetivos da organização: como visto anteriormente, os objetivos estratégicos são determinações políticas ou mudanças críticas que podem afetar a visão, a missão e o valor organizacional. Com isso, nesse ponto é necessário ressaltar que o planejamento estratégico da organização tem por objetivo buscar um melhor desempenho ao analisar os ambientes internos e externos. A partir

dessa atitude, os gestores estarão aptos a identificar os objetivos organizacionais. Contudo, o citado autor ressalta que é importante a organização estar preparada para lidar com possíveis conflitos que possam surgir, principalmente nessa fase. Bryson (1995) afirma que o estabelecimento de objetivos deve conter três elementos, que são:

- Estes devem ser descritos sucintamente e apresentados como uma pergunta, na qual a organização apresentará uma resposta positiva.
 - Fatores que gerarão mudanças devem ser listados. Isso porque todo planejamento eficiente é construído com a finalidade de transformar as ameaças e fraquezas em oportunidades e pontos fortes.
 - Os envolvidos no planejamento devem preparar um manual sobre as conseqüências das falhas ocorridas. Isso ajudará os líderes organizacionais a decidir estrategicamente a importância dos vários objetivos.
- Formulação de estratégias e planos para administração dos objetivos: o esboço de estratégias ou o esboço de um plano formal de estratégias são formulados em pontos que procurem alcançar o objetivo desejado. Este deve ser revisto e adaptado no final desta etapa, se o processo de planejamento estratégico for relativamente simples, em pequena escala, ou envolver uma única organização.
 - Revisão e adoção de estratégias e planos: uma vez que as estratégias tenham sido formuladas, o planejamento estratégico esboçado necessita de aprovação oficial para, se for o caso, fazer adaptações e, então, proceder com a implementação.
 - Estabelecendo uma visão organizacional efetiva: neste ponto a organização desenvolve uma descrição de como ela gostaria de ser caso as estratégias determinadas tenham sido alcançadas com êxito. É importante que essa descrição circule amplamente pela organização, para que os membros tenham conhecimento do que é esperado deles e sem que a direção tenha se omitido.
 - Desenvolvendo um efetivo processo de implementação: as mudanças indicadas que serão adotadas pelas estratégias devem ser incorporadas através de um sistema, de forma que os membros pensem no real valor que está sendo criado pela organização. O sucesso da implementação e a institucionalização das estratégias resultam em um novo regime, com um cenário de implícitos ou explícitos princípios, normas, regras e procedimentos de decisões sobre os membros da organização.

- Reavaliando as estratégias e o processo de planejamento estratégico: uma vez implementado, é importante que o processo de planejamento estratégico seja revisto como no início. Grande parte dessa fase pode ocorrer quando o processo de implementação estiver em andamento. O processo de planejamento estratégico deve ser feito de modo que a organização esteja atenta para os pontos fortes e fracos e a ocorrência de possíveis modificações. Isso é importante para que se realize um novo processo de planejamento estratégico.

Mintzberg e Quinn (2003) tratam o planejamento estratégico como um alinhamento, um ajuste entre a estratégia adotada e a realidade organizacional. Corroborando essa afirmativa, esses autores afirmam que a “organização eficiente é aquela que mesclou sua estrutura, práticas gerenciais, recompensas e pessoas em um único pacote que, por seu turno, ajusta-se com sua estratégia” (MINTZBERG; QUINN, 2003, p. 133).

Diante disso, esses autores afirmam que “o planejador da organização deve se tornar um membro da equipe de estratégia, a fim de orientar a administração na escolha das estratégias apropriadas” (MINTZBERG; QUINN, 2003, p. 133). A finalidade dessa atitude é justamente fazer com que as escolhas das estratégias estejam de acordo com a estrutura e a realidade organizacional da instituição.

2.1.2.1. Análise de Ambiente

A análise ambiental, segundo Mintzberg e Quinn (2001), busca fazer um levantamento de todas as condições e influências externas que afetam a vida e o desenvolvimento da organização. Em outras palavras, trata-se do “processo de monitoração do ambiente organizacional para identificar os riscos e oportunidade, tanto presentes quanto futuros, que possam influenciar a capacidade das empresas de atingir suas metas” (CERTO; PETER, 1993, p. 38). Seu objetivo é “avaliar o ambiente organizacional de modo que a administração possa reagir adequadamente e aumentar o sucesso organizacional” (CERTO; PETER, 1993, p. 39).

A importância e necessidade da realização da análise de ambiente, por parte das organizações, estão calcadas na Teoria Geral dos Sistemas. Mintzberg e Quinn (2001) afirmam que as influências ambientais relevantes às decisões estratégicas são de natureza:

- Tecnológica: são aqueles que oferecem oportunidades de contratos para uma empresa estabelecida. Ex.: descobertas da ciência, o impacto do desenvolvimento de produtos.
- Ecológica: são análises realizadas no ambiente físico que irão medir o impacto que uma ação da empresa irá trazer a este. Essa decisão se fez necessária devido ao aumento da sensibilidade do ambiente às ações das empresas.
- Econômica: são monitoramentos detalhados das conseqüências das tendências econômicas mundiais nos ambientes empresarial nacional ou internacional.
- Industrial: são estudos detalhados do ambiente empresarial no qual a empresa está inserida. Análise da concorrência, das oportunidades, das dificuldades etc.
- Sociedade: estudos da cultura, hábitos e costumes pertencentes à sociedade na qual a empresa está inserida.
- Política: identificar os possíveis impactos que decisões políticas ocorridas tanto no ambiente nacional quanto no internacional. Poderão trazer para o ambiente no qual a empresa se encontra.

Entretanto, para que uma análise ambiental atinja seus objetivos de forma satisfatória é necessário que essa seja feita de acordo com os vários níveis ambientais, nos quais a organização está inserida. Segundo Certo e Peter (1993), a estrutura ambiental de uma organização é composta por:

- Ambiente geral: situa-se na parte externa da organização. É composto por agentes de amplo poder de influência, e por isso as ações desses não têm influência imediata sobre a organização. De acordo com Hitt et al. (2002), esse ambiente fornece informações importantes para o entendimento de cada segmento de ambiente e quais serão as implicações que uma possível estratégia trará se esta for empregada. São eles:
 - Componente econômico: indica como os recursos são distribuídos e usados dentro do ambiente. Ex.: PIB, produtividade, taxas de emprego, taxa de juros, balanço de pagamento, despesas, receitas etc.
 - Componente social: mostra as características da sociedade na qual a empresa está inserida, como: níveis educacionais, costumes, estilo de vida, distribuição geográfica, esperança de vida etc.
 - Componente político: são elementos que estão relacionados à obrigação governamental. Ex.: plataforma de governo, política adotada por este e quais projetos ele está desenvolvendo ou apoiando.

- Componente legal: mostra as regras ou leis vigentes no país. Ex.: todas as leis e decretos aprovados que possuem determinações específicas para o funcionamento das organizações.
 - Componente tecnológico: retrata as novas abordagens para a produção de mercadorias e prestação de serviços.
- Ambiente técnico: trata-se do nível externo da organização. Estão inseridos nesse ambiente os agentes que possuem relação imediata com a organização em questão. Assim, têm-se os seguintes componentes:
- Componente cliente: como se refere aos agentes que consomem produtos ou serviços da organização, esse componente tem como objetivo permitir que a entidade em questão conheça as características de seus clientes.
 - Componente concorrência: neste subambiente estão inseridas as demais organizações que atuam no mesmo ramo de mercado. Assim, esse ambiente tem como finalidade possibilitar que seja feita uma análise de cada concorrente para que a entidade possa entendê-los melhor e, com isso, estabelecer estratégias que lhe permitam sobressair com relação àqueles.
 - Componente mão-de-obra: trata-se da análise de fatores que influenciam a disponibilidade e capacitação dos recursos humanos que, potencialmente, possam desenvolver atividades necessárias à condução das atividades da organização.
 - Componente fornecedor: aborda todos os agentes que provêm recursos para a entidade. Esse componente é importante, pois é através de uma análise deste que a organização poderá verificar a forma com que os vendedores oferecem os insumos, a qualidade destes, o prazo de entrega, o crédito e prazo para pagamento etc.
 - Componente internacional: este subambiente reporta as implicações internacionais das operações organizacionais, ou seja, leis, normas, cultura do país que importa os produtos etc. Esse componente se tornou muito importante com o advento da globalização, uma vez que, atualmente, a exportação faz parte das transações de organizações de todos os portes.
- Ambiente interno: consiste naquele que está inserido na organização. Quando a administração da organização reage mediante fatos ocorridos ou necessidades detectadas nesse ambiente, essas reações se dão de forma praticamente imediata no contexto interno da organização. A partir de um estudo do ambiente interno da

empresa, esta consegue detectar “um feixe de recursos, capacidade e competências essenciais heterogêneas que podem ser utilizados para criar uma posição de mercado exclusiva” (HILL et al., 2002, p. 101).

Certo e Peter (1993) ressaltam o fato de que uma análise do ambiente bem feita evidencia dados importantes para a organização; é por isso que é relevante que ela seja realizada de forma cautelosa. Isso porque, a partir dessa análise, a organização detectará seus pontos fracos e também seus pontos fortes. Bryson (1995) afirma que a avaliação eficiente dos ambientes interno e externo deve gerar muitos benefícios para a organização, isso porque esta produzirá informações muito importantes para a sobrevivência e prosperidade da empresa. Esse autor declara ainda que faz tal afirmativa devido ao fato de ser difícil imaginar uma organização ser verdadeiramente eficiente sem ela possuir conhecimento sobre as fraquezas e potencialidades de seu ambiente interno, em relação às oportunidades e ameaças que o ambiente externo oferece. Em razão desse fato, foram desenvolvidas diversas técnicas que possibilitam realizar uma análise ambiental eficaz e efetiva. São elas:

- Exame do ambiente: esta técnica trata da reunião de eventos e da correlação que estes possuem com o ambiente interno e externo da organização. De tal modo, pode-se afirmar que é feita uma revisão e avaliação de todas as informações e, a partir disso, há a seleção das que possuem algum tipo de envolvimento com os ambientes organizacionais. De acordo com Certo e Peter (1993), os métodos mais utilizados dessa técnica são:
 - Sistemas irregulares de exame: trata-se de estudos ambientais dirigidos, ou seja, eles somente são recorridos quando julgados necessários. Esse método consiste na identificação de fatos ocorridos que se assemelhem àqueles que estão acontecendo. A partir disso, poderá ser utilizada a mesma conduta ou esta será descartada. Esses sistemas dão mais ênfase ao curto e médio prazos.
 - Sistemas regulares de exame: consiste em revisões regulares do ambiente ou de seus componentes significativos. Geralmente, essas revisões são focadas nos resultados obtidos a partir do processo de tomada de decisão. Normalmente, são realizadas a cada ano.
 - Sistemas contínuos de exame: são monitoramentos constantes realizados em determinada seção ou departamento da organização. Ao contrário dos citados, são mais voltados para o futuro.

- Análise de risco e oportunidades: é a classificação de “fatores ambientais examinados em termos de níveis ambientais, riscos e oportunidades potenciais” (CERTO; PETER, 1993, p. 61). A partir da análise deverá ser realizado um resumo, de forma que cada fator identificado seja usado de forma adequada pela empresa.
- Previsão ambiental: consiste na determinação das condições ambientais da organização em determinado futuro. Seu objetivo pode ser identificar a atual condição do ambiente na organização, ou analisar se a atual condição do ambiente da organização é adequada para que se atinjam os objetivos para o qual a estratégia se propõe. A previsão ambiental engloba as previsões econômicas, políticas e tecnológicas.

Já Hill et al. (2002) afirmam que os componentes de uma análise de ambiente são:

- Investigação minuciosa: trata-se de um estudo detalhado do ambiente. Através dela, é possível identificar sinais precoces de mudanças em potencial no ambiente e detectar mudanças já em fase de andamento.
- Monitoramento: permite observar as mudanças no ambiente para identificar o surgimento de possíveis tendências entre os elementos analisados, através da investigação minuciosa.
- Previsões: enquanto nos outros dois se preocupam em estudar eventos em determinada ocasião, nestas os analistas desenvolvem previsões do que é possível acontecer e da rapidez com que aconteceria como consequência das mudanças e tendências detectadas (HILL et al., 2002).

Mintzberg e Quinn (2001, p. 150) argumentam que o ambiente “refere-se a várias características do contexto externo da organização, relacionadas ao mercado, ao clima político, às condições econômicas, e assim por diante”. Ainda, declaram que a empresa deverá agir em conformidade com o ambiente em que está inserida ou esta poderá estar colocando em risco sua sobrevivência, ou seja, organizações introduzidas em ambientes hipercompetitivos deverão adotar estratégias coerentes com esses ambientes, para que sobrevivam e obtenham sucesso.

2.1.3. Gestão Estratégica

Motta (1997) declara que o termo gerência estratégica foi desenvolvido por Igor Ansoff no início dos anos de 1970. Seu conceito “incorporava uma perspectiva

restrita e servia apenas para mostrar que diferentes diretrizes e comportamentos estratégicos exigiam alterações na forma ou arquitetura organizacional” (MOTTA, 1997, p. 88). Contudo, esse autor destaca que, num primeiro momento, a idéia não era introduzir um novo termo, uma vez que o conceito dado à gerência estratégica já se encontrava na literatura do planejamento estratégico. Mas, posteriormente, ele diz que Ansoff declarou que o gerenciamento estratégico, por estabelecer objetivos e metas organizacionais, levando em consideração o ambiente, permite que o alcance desses objetivos se dê de maneira mais ajustada às demandas ambientais. Para Ansoff, o planejamento estratégico como algo mais “racional-normativo e antecedente, incluindo a idéia de objetivos nas suas definições anteriores de estratégia” (MOTTA, 1997, p. 88). Assim, “a gerência estratégica procura reforçar as idéias de processo contínuo, de inovação e de adaptação inaugurados com o planejamento estratégico” (MOTTA, 1997, p. 89).

Tavares (2005) declara que a gestão estratégica surgiu com o intuito de superar um dos principais entraves do planejamento estratégico que se trata da sua implementação. Por isso, a gestão estratégica “procura reunir o plano estratégico e sua implementação em um único processo” (TAVARES, 2005, p. 40). Ele afirma que o objetivo dessa atitude é “assegurar as mudanças organizacionais necessárias para essa implementação e participação dos vários níveis organizacionais envolvidos em seu processo decisório”. Portanto, a gestão estratégica corresponde “ao conjunto de atividades intencionais e planejadas, estratégicas, operacionais e organizacionais, que visa adequar e integrar a capacidade interna da organização ao ambiente externo” (Idem).

2.2. *Balanced Scorecard* (BSC)

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gestão estratégica que foi desenvolvida por Kaplan e Norton no início da década de 1990. Seu surgimento se deu a partir da preocupação de prover os gestores com informações abrangentes e essenciais sobre o desempenho organizacional.

É conceituado como:

Um conjunto de medidas que fornece aos gerentes de alto escalão uma rápida e mais abrangente visão do negócio. Ele inclui medidas financeiras que dizem os resultados das ações já tomadas e as complementa com medidas operacionais sobre a satisfação do cliente, processos internos e a inovação da organização e atividades de melhoria

– medidas operacionais que são os direcionadores do desempenho financeiro futuro (KAPLAN; NORTON, 1992, p. 21).

O objetivo desse sistema, a princípio, era resolver problemas de mensuração. Posteriormente, passou a ser o de auxiliar a estratégia organizacional. Assim, o BSC ampliou-se de um sistema de medição de desempenho para um de gestão estratégica. Isso, segundo Kaplan e Norton (1997), deu-se pelo fato de a filosofia *scorecard* viabilizar processos gerenciais críticos, como:

- Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia.
- Comunicar e associar objetivo e medidas estratégicas.
- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas.
- Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

Essa alteração se deu pelo fato de que “o BSC deve traduzir a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica” (KAPLAN; NORTON, 1997). Isso faz com que não só a alta administração, mas também todos os funcionários da organização compreendam o que significa cada medida e como eles devem se portar para que os objetivos da organização sejam atingidos.

Assim, conclui-se que o BSC é uma metodologia que combina indicadores financeiros e não-financeiros, com o objetivo de auxiliar a administração estratégica de uma organização. Contudo, faz-se necessário ressaltar que o BSC mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas:

- **Perspectiva financeira:** segundo Kaplan e Norton (1997), o BSC busca comparar as ações financeiras que foram preestabelecidas com as conseqüências econômicas imediatas das ações consumadas, ou seja, se aquelas foram alcançadas ou não. Vale destacar que todos os objetivos e medidas das outras perspectivas do BSC deverão estar relacionadas à consecução de um ou mais objetivos dessa perspectiva.
- **Perspectiva dos clientes:** conforme afirmam Kaplan e Norton (1997), o BSC permite que os executivos identifiquem os segmentos de clientes e mercados nos quais a unidade de negócios competirá e as medidas do desempenho da unidade desse segmento-alvo. Essa perspectiva trabalhará com medidas como satisfação, retenção e aquisição de clientes e outras que se constituem em propostas que a empresa estará fazendo para seus clientes, como rapidez na entrega e credibilidade dos produtos, entre outras.

- **Perspectiva dos processos internos:** essa perspectiva tem como objetivo melhorar o desempenho dos procedimentos internos para que a empresa consiga atingir, de forma satisfatória, as duas perspectivas anteriores. Por isso, a empresa deve analisar os procedimentos que ela utiliza e, posteriormente, balizar se eles são adequados para que a organização alcance os objetivos propostos.
- **Perspectiva de aprendizado e crescimento:** esta etapa “desenvolve objetivos e medidas para orientar o aprendizado e crescimento organizacional” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 39). Seu propósito consiste em fornecer subsídios para que os objetivos determinados nas outras etapas possam ser alcançados. Os referidos autores destacam as principais categorias dessa perspectiva:
 - a) Capacitação dos empregados: entende-se como as habilidades necessárias às pessoas para sustentar processos e atender às necessidades dos clientes.
 - b) Sistemas de informações de capacitações: são as informações de que os funcionários necessitam para desempenhar suas funções.
 - c) Motivação, “empowerment” e alinhamento: dizem respeito a incentivar os funcionários a agir em conformidade com os objetivos organizacionais e a dar a eles liberdade para tomar decisões e implantar ações (KAPLAN; NORTON, 1997).

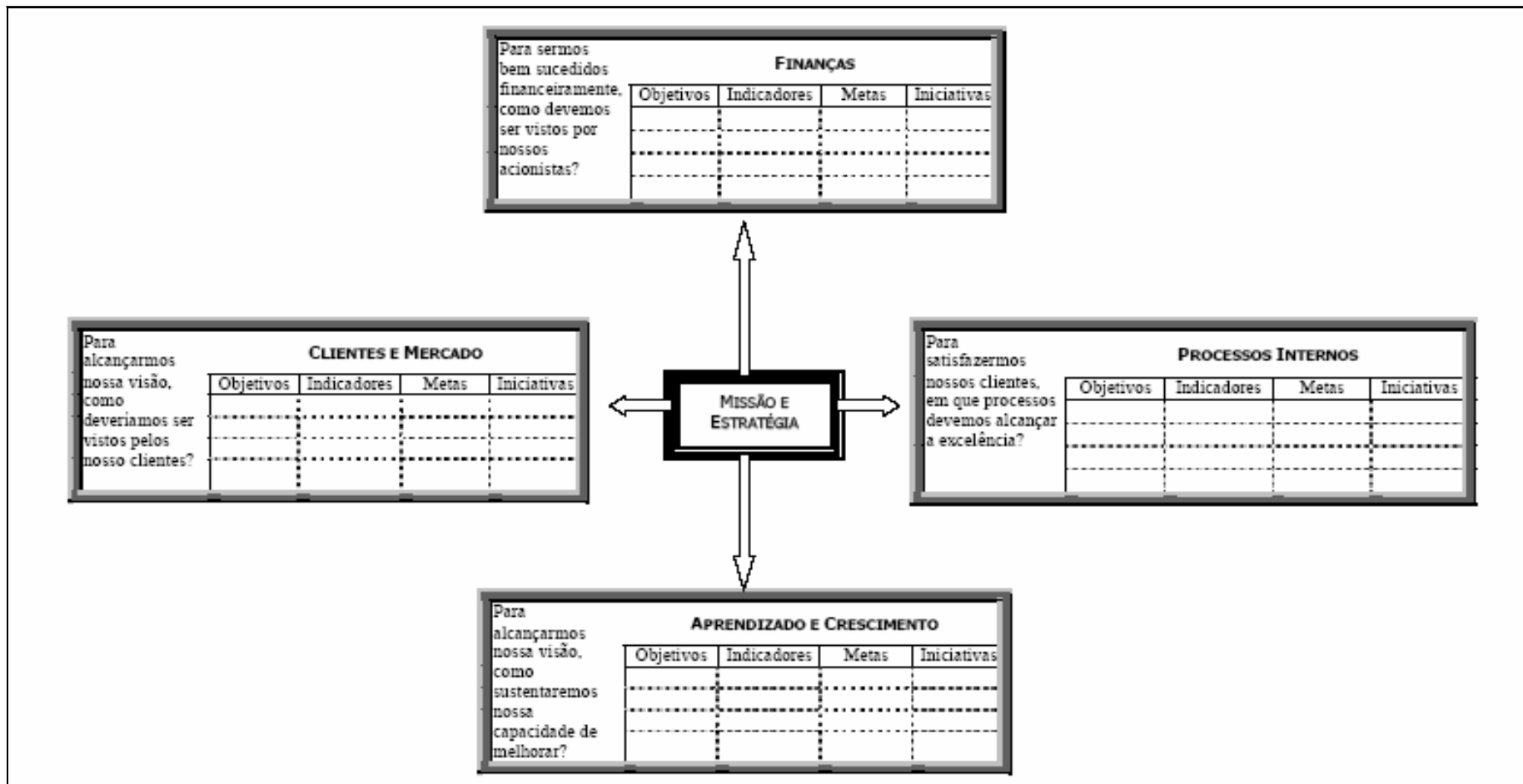


Figura 2 – Estrutura do *Balanced Scorecard*.
 Fonte: Adaptado Kaplan e Norton, 1997.

Como integração das quatro perspectivas, a lógica de utilização do BSC prevê que sejam desenvolvidos objetivos, medidas, metas e iniciativas para cada perspectiva, sempre tendo por referência a visão estratégica para a organização.

2.2.1. Processo de Implementação do *Balanced Scorecard*

Antes de abordar, de forma mais aprofundada, a implementação do BSC, Kaplan e Norton (1997) chamam a atenção para o fato de que, se os gestores não estiverem familiarizados com o pleno funcionamento do BSC, a implementação da ferramenta estará fadada ao fracasso. Eles fazem essa declaração porque observaram que muitas instituições implantam o BSC como um sistema de medida de desempenho (SMD) e não como uma nova maneira de gerenciar o negócio. Também argumentam que um SMD “é uma poderosa ferramenta de motivação e avaliação” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 283). Entretanto, ele “deve ser apenas um meio para se alcançar uma meta ainda mais importante – um sistema de gestão estratégica que ajude os executivos a implementar e obter *feedback* sobre sua estratégia” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 284).

O objetivo do BSC vai, assim, além do de um SMD, uma vez que “permite a alta administração focalizar a atenção de suas organizações nas estratégias para o sucesso a longo prazo” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 284). Esses autores ainda ressaltam que, como o BSC identifica os objetivos mais importantes nos quais as organizações devem concentrar atenção e recursos, ele “cria as bases de um sistema de gestão estratégica que ordena temas organizacionais, informações e um conjunto de processos gerenciais críticos” (Idem). O BSC funciona da seguinte forma:

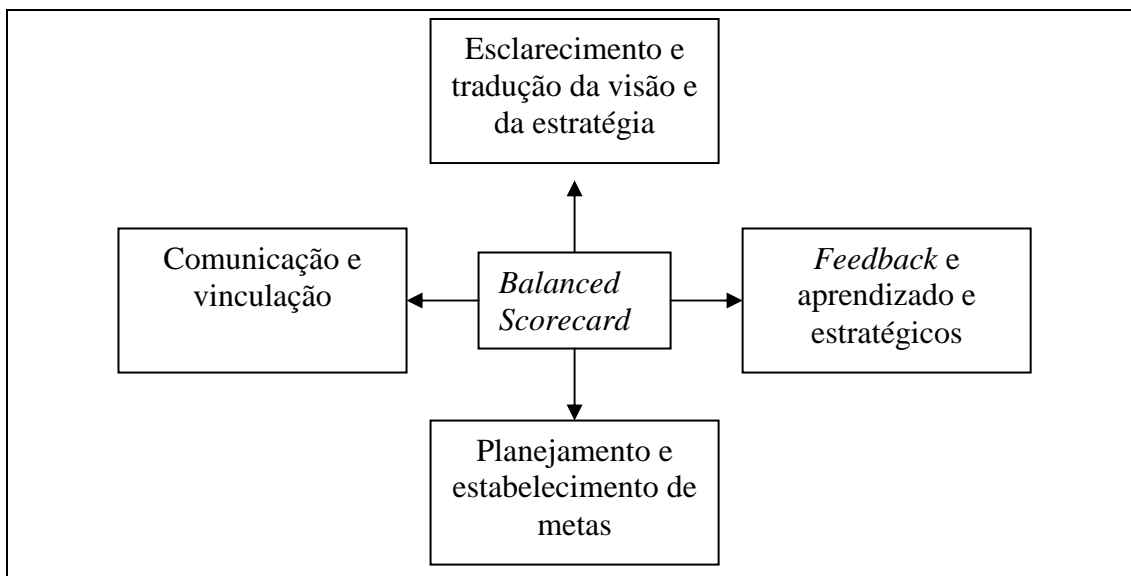


Figura 3 – O BSC como um sistema de gestão estratégico.
 Fonte: Kaplan e Norton (1997, p. 285).

No que diz respeito ao processo de implementação, Kaplan e Norton (1997) declaram que este começa pela capacitação e envolvimento das pessoas que vão executá-la. Eles ainda afirmam que, embora o processo de implementação se dê, na sua maior parte, de cima para baixo, no estilo militar de comando e controle, existem algumas ações que podem contar com a contribuição dos membros da organização.

Quando se fala, entretanto, na implementação do BSC, Kaplan e Norton (1997, p. 208) ressaltam: “O desenvolvimento de um *Balanced Scorecard* deve começar pela equipe executiva. A formação e o comprometimento da equipe executiva são essenciais para a obtenção dos benefícios do *scorecard*”. Ainda, declaram que o comprometimento dos gestores é o primeiro passo, uma vez que para se obter o benefício máximo é necessário que a equipe executiva compartilhe a visão e a estratégia organizacional com seus membros e também com os principais atores externos. Essa atitude gerará um entendimento e um comprometimento entre os integrantes da instituição, fazendo que os esforços sejam alinhados e todos busquem alcançar as metas estipuladas (KAPLAN; NORTON, 1997).

É necessário, contudo, que a instituição passe por um processo demorado e complexo para que atinja esse alinhamento organizacional, no que diz respeito à visão e à direção. Kaplan e Norton (1997) apontam três mecanismos distintos que contribuem para que uma organização alcance o alinhamento. São eles:

- Programas de comunicação e educação: para que um processo de implementação seja bem-sucedido, é importante que “todos os funcionários, altos executivos e o conselho de administração compreendam a estratégia e o comportamento necessário para que os objetivos estratégicos sejam alcançados” (p. 208).
- Programas de estabelecimento de metas: a partir da existência do nível básico de compreensão, os membros “devem traduzir os objetivos estratégicos de nível mais alto em objetivos pessoais e de grupo” (p. 209).
- Vinculação dos sistemas de compensação: “o alinhamento da organização à estratégia deve ser motivado principalmente através de sistemas de incentivo e compensação” (Idem).

Kaplan e Norton (1997) chamam a atenção para o fato de que, se cada mudança gerada for respaldada com uma mensagem clara por parte dos gestores, com relação à importância do novo processo, este se dará de forma menos traumática e gerará credibilidade aos membros da organização.

2.2.2. O Balanced Scorecard no Setor Público

No Brasil, essa ferramenta ainda não é amplamente adotada no setor público. Na administração pública direta brasileira, sua utilização ainda é modesta, uma vez que se tem registro de seu emprego pela prefeitura municipal da cidade de Passo Fundo (RS) (ROSSETTO et al., 2006) e na administração pública indireta por empresas do terceiro setor e associações sem fins lucrativos².

O sucesso dessa ferramenta no setor privado gerou o interesse de outros setores em utilizá-la, como o público e o chamado terceiro setor. Contudo, para implantá-la nesses segmentos é necessário que os gestores façam adequações na ferramenta, isso para que esta atenda, de forma satisfatória, às finalidades próprias desses setores (KAPLAN; NORTON, 2000).

Primeiramente, cabe uma alteração na importância da perspectiva financeira. Isso porque esta, ao contrário do setor privado com fins lucrativos, não é a principal finalidade no setor público e no terceiro setor. Devido a esse fato, o sucesso financeiro não é o principal objetivo dessas organizações. Assim, será importante reformular a arquitetura do BSC para colocar os clientes, ou contribuintes, no objetivo principal (KAPLAN; NORTON, 2000). Com isso, como se pode ver, a

² Como exemplo, pode-se mencionar a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIP) e hospitais. Essas instituições são mencionadas a partir de estudos nelas realizados.

perspectiva financeira não funcionará como o foco das demais perspectivas, uma vez que esta não demonstrará se a organização está ou não cumprindo os objetivos determinados.

A perspectiva que norteará as demais será a clientes, e o sucesso da organização será mensurado com base no grau de eficiência e eficácia com que as necessidades dos clientes/contribuintes da organização serão atingidas e não mais com base em indicadores financeiros (KAPLAN; NORTON, 1997). Os citados autores afirmam que a perspectiva dos clientes pode ser dividida entre os usuários dos serviços prestados pela organização e os doadores ou contribuintes desta. Eles declaram ainda que essa divisão facilitará o monitoramento dos indicadores de satisfação de seus clientes-usuários e dos clientes-doadores/contribuintes.

Kaplan e Norton (2000) ressaltam que, para organizações governamentais e do terceiro setor, a missão deve ser bem destacada e avaliada no nível mais alto do *scorecard*, isso porque ela representa o propósito da organização no longo prazo. Portanto, missões ousadas como redução do analfabetismo, da fome e da pobreza e o aumento na qualidade de vida de uma comunidade são válidas para esse tipo de organização. É exatamente a partir dessas missões que a organização poderá medir a eficiência e eficácia de seus objetivos diante de clientes e contribuintes.

Kaplan e Norton (2000) sugerem o seguinte modelo, adaptado do *Balanced Scorecard*, para órgãos do setor público:

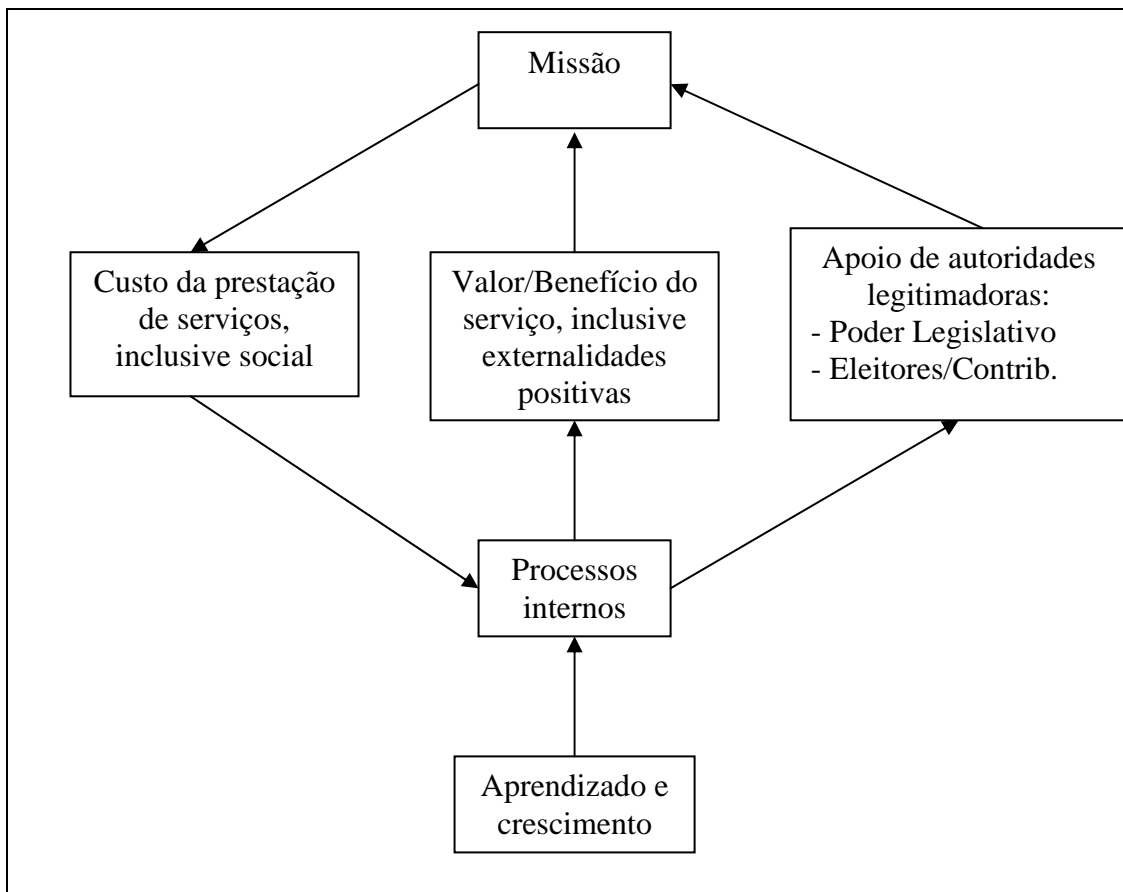


Figura 4 – *Balanced Scorecard* adaptado para órgãos do setor público
 Fonte: Kaplan e Norton (2000, p. 148)

2.2.1.1. O *Balanced Scorecard* no Setor Público Brasileiro

Como dito anteriormente, a utilização do *Balanced Scorecard* na administração pública direta brasileira é modesta, entretanto há registro da utilização mais freqüente do BSC em organizações sem fins lucrativos e naquelas pertencentes à administração pública indireta. Como exemplo, pode-se citar a Empresa Pública de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

O exemplo anteriormente mencionado foi aqui tratado de forma mais aprofundada, pelo fato de ser o objeto de estudo deste trabalho.

2.3. Institucionalismo

O institucionalismo é uma corrente da ciência política que surgiu como crítica às abordagens behavioristas, que aceitam a idéia de que a soma das preferências individuais explica o comportamento coletivo. Este afirma que a ação social é determinada por instituições e não meramente por uma somatória de preferências.

É necessário, contudo, mencionar que, na verdade, o neoinstitucionalismo não possui uma linha de pensamento unificado, pois esta corrente está dividida em três escolas de pensamento:

- O institucionalismo histórico.
- O institucionalismo da escolha racional.
- O institucionalismo sociológico.

Embora cada um possua sua forma de percepção da relação instituição e comportamento e de como se dá o surgimento ou modificação das instituições, todas as escolas “buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL, 2003).

Vale destacar, no entanto, que, embora existam três vertentes, este estudo abordou, minuciosamente, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, pelo fato de estarem ligados à realidade deste trabalho.

2.3.1. Institucionalismo da Escolha Racional

Este tipo de institucionalismo surgiu de forma paralela ao mencionado anteriormente. Ele teve início a partir de um estudo de comportamento realizado no Congresso dos Estados Unidos. Sobre isso, Hall (2003, p.10) faz a seguinte declaração:

Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente³⁰. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada.

Dessa forma, o institucionalismo da escolha racional é inspirado no questionamento de como era possível garantir a maioria nas votações do Congresso dos Estados Unidos, se havia em jogo diferentes interesses por parte dos legisladores e, aliado a esse fato, se existir a uma multiplicidade de temas em votação.

Seus teóricos usaram o institucionalismo como resposta, e, diante dessa realidade, eles encontraram quatro propriedades:

- **Características comportamentais:** os atores envolvidos possuem em comum um conjunto de determinadas preferências e gostos, e, diante disso, eles se unem

para, então, fazer com que essas sobressaiam. Para que isso aconteça, eles se valem de estratégias.

- **Consideram a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva:** os atores políticos agem de forma a fazer com que suas próprias preferências prevaleçam, e eles fazem isso independentemente de saberem se o resultado buscado será bom ou não para a coletividade.
- **Enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas:** as instituições fundamentais dos atores são:

Primeiro, que é plausível que o comportamento de um ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico; e segundo, que esse cálculo; é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores (HALL, 2003, p. 9).

- **Explicação própria quanto à origem das instituições:** segundo os teóricos, os atores criam as instituições com o intuito de obter ganhos de cooperação.

2.3.2. Institucionalismo Sociológico

Esta escola surgiu como forma de se opor às perspectivas *weberianas*, que afirmam que as instituições são entidades puramente instrumentais, ou seja, essa escola não leva em consideração características que determinam particularidades de uma instituição, a exemplo da cultura organizacional. Em contrapartida a essas perspectivas, o institucionalismo sociológico afirma que as instituições não são dotadas somente de mecanismos que as tornam mais eficazes, mas também de práticas culturais; estas não necessariamente contribuem para o aumento da eficácia, mas são incorporadas da mesma maneira que se dá a transmissão das tradicionais práticas culturais.

O institucionalismo sociológico possui três características:

- As instituições são definidas de maneira mais global, fazendo com que haja duas importantes conseqüências:
 - Leva à interpenetração de dois conceitos que anteriormente eram independentes, sendo eles “instituição” e “cultura”.
 - Ainda abordando esses conceitos, a partir dessa escola pode-se redefinir “cultura” como sinônimo de “instituição”.
- Altera a forma de interpretação do relacionamento entre as instituições e os atores. Dessa forma, pode-se afirmar que a relação entre eles vai muito além de um cálculo estratégico, bem como afirmar que as instituições são responsáveis por

influenciar o comportamento e a percepção que os atores possuem da realidade que os cerca.

- Os institucionalistas sociológicos distinguem-se pela maneira de explicar o surgimento e a modificação das práticas institucionais. Eles defendem que “as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento de sua eficiência do que com o reforço que oferece à sua legitimidade social e a seus adeptos” (HALL, 2003).

3. METODOLOGIA

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Gonçalves e Meirelles (2004) afirmam que o método científico pode ser definido como o “conjunto de procedimentos, protocolos, padrões, regras, normas, caminhos, operações mentais e técnicas que permitem o acesso ao conhecimento científico e seu posterior compartilhamento/comunicação”. Assim, através da descrição do método será possível entender quais os procedimentos que o pesquisador utilizou para atingir os resultados alcançados. Esses autores afirmam que o objeto geral de uma pesquisa científica pode ser classificado como:

- Pesquisa exploratória: “realizada para descobrir ou descrever melhor o(s) problema(s)-raiz que são apontados através de sintomas para se alcançar os objetivos” (GONÇALVES; MEIRELLES, 2004). Esta pesquisa se baseia em estudos bibliográficos, exploração de campo e uso de percepção livre para captar pontos relevantes da investigação.
- Pesquisa descritiva: “constitui um processo estruturado, uma vez que se conhecem o problema-raiz e as metodologias factíveis para resolvê-lo”. Nesse tipo de pesquisa, admite-se o *ceteris paribus*³.
- Pesquisa pura ou teórica: conforme o seu objetivo, a pesquisa é pura, básica ou teórica quando não tem por finalidade a utilização prática, mas contribui para o avanço do conhecimento da teoria estudada.

Como não existem trabalhos que abordam a implementação dessa ferramenta em instituições públicas e que a defrontam com a questão do institucionalismo, o pesquisador sondou a forma como se deu esse processo e o confrontou com a teoria institucionalista. Diante do exposto, pode-se afirmar que esta pesquisa se trata de um estudo exploratório.

³ É o termo utilizado nas Ciências Sociais Aplicadas, que se equivale à CNTPs (Condições Normais de Temperatura e Pressão) (GONÇALVES; MEIRELLES, 2004).

3.1. Abordagens de Pesquisa

De acordo com o problema e os objetivos a que se propõe este estudo, entende-se que a abordagem a ser utilizada para realizar tal pesquisa deverá ser a abordagem qualitativa.

Bryman (2004) afirma que a pesquisa qualitativa se concentra mais em palavras do que nos números, e os três aspectos que a caracterizam são:

- Uma visão indutiva na relação entre a teoria e a pesquisa.
- Em contraste com o modelo adotado na ciência natural (método quantitativo), o método qualitativo dá ênfase ao entendimento do mundo social, através do exame e da interpretação do mundo pelos seus participantes.
- As propriedades sociais são descritas a partir da separação entre a percepção que os indivíduos fazem de um fenômeno e os elementos envolvidos para a sua construção.

Diante do exposto, o referido autor descreve que os principais pontos da pesquisa qualitativa são:

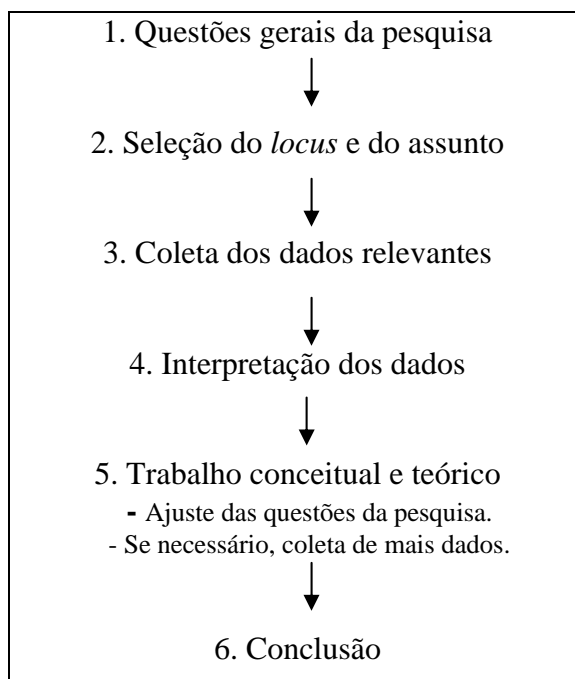


Figura 5 – Principais pontos da pesquisa qualitativa
Fonte: Adaptado de Bryman (2004, p. 269)

O processo do método qualitativo descreve que, num primeiro momento, o pesquisador deve identificar as principais questões envolvidas no fenômeno a ser estudado, ou seja, as causas para a sua ocorrência. O próximo passo trata de

selecionar, entre as questões identificadas, as que possuem maior correlação com o objeto de estudo. A partir da seleção do tipo de estudo da pesquisa e com base nas questões relacionadas ao objeto a ser estudado, o pesquisador dará início à coleta dos dados relevantes, através de entrevistas, análise documental etc. A próxima etapa se refere à interpretação desses dados, para então, na etapa seguinte, realizar a correlação entre os dados coletados e a base teórica do trabalho. O resultado dessa etapa poderá ser ou a conclusão do trabalho ou a verificação da necessidade de coletar mais dados. Se esta última constatação for feita, o processo da pesquisa retornará à etapa de coleta de dados.

Após definidas as principais estratégias de pesquisa, Bryman (2004) afirma que os principais métodos de pesquisa, associados à pesquisa qualitativa, são:

- Pesquisa ação: neste caso, o pesquisador se envolve no objeto estudado para, ao mesmo tempo, observar e ouvir o processo. Seu objetivo é ganhar a confiança dos atores estudados, de modo que o pesquisador possa retratar fielmente o objeto de estudo.
- Etnografia: trata-se da descrição de eventos que ocorrem na vida de um grupo e o significado que a ocorrência desses possui para o grupo.
- Entrevista qualitativa: é um termo muito amplo para descrever os vários tipos de entrevistas. Contudo, cabe ressaltar que os tipos aqui mencionados são os mais comumente utilizados na pesquisa qualitativa, ou seja:
 - Entrevista semi-estruturada: refere-se a um contexto em que o entrevistador se norteia por uma série de questões. Contudo, a seqüência das questões vai de acordo com o desejo do entrevistador. Vale mencionar que esse tipo de entrevista dá a liberdade de se realizarem mais ou menos perguntas de acordo com a necessidade que o entrevistador determinar no momento em que a entrevista está sendo realizada.
 - Entrevista não-estruturada: o entrevistador possui uma lista de tópicos, geralmente chamada de guia de entrevista. As perguntas são feitas de forma informal, e o estilo de questionamentos e a ordem em que eles são feitos variam de entrevista para entrevista.
 - Entrevista focada: este termo se refere a uma entrevista que é realizada utilizando perguntas abertas sobre determinada situação ou evento, considerados relevantes na pesquisa realizada.

- Entrevista em grupo: alguns escritores tratam esse termo como sinônimo do citado anteriormente. Entretanto, outros autores diferenciam as duas afirmando que esta se trata de uma discussão de vários assuntos, que serão parcialmente relatados.
 - Entrevista oral histórica: este tipo de entrevista pode ser semi-estruturado ou não-estruturado. No entanto, o respondente é questionado sobre eventos pertencentes ao seu passado e os efeitos que estes tiveram.
 - Entrevista sobre história de vida: é similar à anterior, no caso de o principal objetivo for obter informação de toda a biografia de cada respondente.
- Análise das entrevistas: aproximação dos dados qualitativos. Pode ser feita tanto com relação ao conteúdo das entrevistas quanto com relação ao discurso do que foi dito pelo entrevistador.
 - Coleta e análise qualitativa dos textos e documentos.
 - Estudo de caso.

Em se tratando do estudo de caso, Yin (2005) afirma que este é uma investigação empírica que busca entender um fenômeno dentro de seu contexto de vida real. Procura detectar os limites, mas não claramente definidos entre o objeto estudado e o contexto em que ele está inserido. Esse fato ocorre porque o pesquisador acredita que a determinação e explicação desses limites são pertinentes ao fenômeno estudado. Dessa forma, aquele autor conceitua o estudo de caso como uma investigação empírica, “que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são estão claramente definidos” (YIN, 2005, p. 32). Ou em outras palavras, trata-se de uma “estratégia de pesquisa que compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos” (YIN, 2005, p. 33).

Yin (2005) ainda declara que o estudo de caso, como estratégia de pesquisa, é utilizado para contribuir com o conhecimento que se tem dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo. Vale destacar que o estudo de caso possibilitará a compreensão de fenômenos sociais complexos.

A pesquisa de estudo de caso inclui tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos. Yin (2005) afirma que a determinação do caso único pode ser feita mediante cinco circunstâncias:

- Para determinar se as proposições de uma teoria são corretas.

- Quando se detectar um caso raro ou extremo.
- A presença de um caso representativo ou típico.
- A existência de um caso revelador.
- Detectar um caso longitudinal, ou seja, “estudar o mesmo caso único em dois ou mais pontos diferentes no mesmo tempo”.

Essas são as principais razões para que uma pesquisa com caso único seja conduzida, entretanto existe outra, como o caso-piloto, “que é o primeiro de um estudo de casos múltiplo” (YIN, 2005, p. 64).

Ainda sobre o estudo de caso único, esse autor chama a atenção para o fato de que existem duas variações para o estudo de caso único. Elas são:

- Estudo de caso incorporado: é quando dentro de um caso único há várias unidades ou subunidades; entretanto, o estudo é feito com base no todo.
- Estudo de caso holístico: é quando dentro de um caso único existem várias unidades ou subunidades, e o estudo é feito dando-se atenção a uma subunidade ou a várias delas.

Como justificativa pela opção do procedimento adotado para esta pesquisa, escolheu-se o estudo de caso. Isso porque se entendeu que o fenômeno observado, que é a implantação de uma ferramenta de gestão em uma empresa pública, trata-se de um caso representativo no cenário brasileiro. É que este trabalho se enquadra nas variações do estudo de caso único, mais especificamente na classificação do estudo de caso holístico, uma vez que foi analisada a implementação do Modelo de Gestão Estratégica na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Entretanto, o estudo foi realizado focando uma unidade da empresa, a Embrapa Gado de Leite.

Esta pesquisa utilizou, ainda, documentos como fonte de dados. A razão de se terem empregado esses dados é justificado pelo fato de os documentos, por terem sido elaborados no decorrer do fenômeno estudado, constituírem uma fonte de informações que contribui para o entendimento do fato ocorrido na instituição, na discussão do problema de pesquisa e na validação do estudo. É necessário mencionar que esta pesquisa lançou mão de documentos elaborados pela própria instituição estudada.

Os dados foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas realizadas no segundo semestre de 2006. Os atores escolhidos para o processo de coleta de dados foram oito funcionários da Embrapa, que exerceram a função de gerentes do

MGE e gerentes de objetivos estratégicos. A estrutura organizacional da Embrapa e a função dos gerentes no contexto do MGE foram explanadas posteriormente.

A partir do material coletado nas entrevistas, foi feita a análise dos dados com base na análise de conteúdo, a qual consistiu no seguinte:

Num conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos, de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Em outras palavras, trata-se de um conjunto de técnicas que visa analisar o que foi dito pelos entrevistados sobre determinado assunto. O citado autor menciona que a análise de conteúdo possui dois objetivos:

- A ultrapassagem da incerteza: consiste no fato de o pesquisador analisar se aquilo que ele julga ver na mensagem está lá de fato, ou seja, sua leitura da fala deve ser objetiva. Em outras palavras, o que o pesquisador detectou na fala do entrevistado deve ser perceptível às demais pessoas.
- O enriquecimento da leitura: a leitura deve ser feita de forma minuciosa, para que se consiga apontar ao detectar na mensagem aquilo que o pesquisador está procurando evidenciar.

O alcance desses dois objetivos é importante para que as duas funções da análise de conteúdo sejam atingidas. Bardin (1977) destaca que essas funções são:

- Função heurística: “a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta” (BARDIN, 1977, p. 30). É a análise feita para ver o que dá.
- Função de administração da prova: verificação se uma hipótese pode ser confirmada ou não. Dessa forma, a análise de conteúdo serve como prova.

É necessário mencionar que a análise de conteúdo “é um método empírico, dependente do tipo de fala a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo” (BARDIN, 1977, p. 30-31). Dessa forma, a análise de conteúdo depende do objetivo pretendido, ou seja, ela tem de ser reinventada a cada momento. Segundo afirma Godoy (1995), o papel do analista de conteúdo é duplo, uma vez que tem de entender o sentido da mensagem como se ele fosse um receptor normal, mas também deve buscar outro significado para esta, desde que seja possível detectá-lo.

Godoy (1995) destaca que a utilização da análise de conteúdo pressupõe três fases:

- A pré-análise: trata-se da fase de organização, com o estabelecimento do esquema de trabalho, com procedimentos bem definidos, embora flexíveis.
- Exploração do material: trata-se da análise da documentação que foi selecionada na fase anterior.
- Tratamento dos resultados: nesta fase será feito, a partir de técnicas quantitativas e, ou, qualitativas, o refinamento dos resultados encontrados. Faz-se tal afirmação porque o pesquisador procurará interpretar os conteúdos encontrados nos documentos e, dessa forma, responder ao problema da pesquisa.

3.2. Caracterização da Pesquisa

Este trabalho, que busca analisar a institucionalização de uma ferramenta numa instituição pública, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho descritivo e exploratório. Descritivo porque foi feito o relato de um fenômeno já ocorrido na unidade Embrapa Gado de Leite, com sede na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais; exploratório porque, para a realização desta dissertação, não foram encontrados trabalhos a respeito do assunto. Como estratégia de pesquisa, foi utilizado o estudo de caso holístico, pelo fato de esta dissertação buscar analisar mais profundamente o fenômeno ocorrido na unidade Embrapa Gado de Leite.

Para realizar deste trabalho foi feito, num primeiro momento, um estudo do material publicado a respeito do processo de implementação da ferramenta na instituição. Em seguida, fez-se contato com a unidade Embrapa Gado de Leite para, então, verificar a possibilidade do desenvolvimento desta pesquisa. A partir de então, foram realizadas duas visitas, com o intuito de coletar documentos desenvolvidos durante o processo estudado. Foi feita, assim, uma análise dos documentos coletados, sendo, posteriormente, a entrevista semi-estruturada elaborada. Mais duas visitas foram efetivadas para a condução das entrevistas propostas, sendo a próxima etapa transcrição destas seguida pela sua análise.

3.2.1. Coleta de Dados

Na coleta de dados do referido trabalho foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas e a análise dos seguintes documentos:

- Regimento Interno.
- *Folders*.
- Portarias.

- Planos Diretores da Embrapa.
- Planos Diretores da Unidade Embrapa Gado de Leite.
- Outros documentos de circulação interna.

3.3.2. Seleção da Unidade Estudada

Como mencionado anteriormente, esta pesquisa foi realizada na unidade da Embrapa Gado de Leite, localizada na cidade mineira de Juiz de Fora. Esse local foi escolhido pelo o critério de acessibilidade e sinergia entre a Universidade Federal de Viçosa e aquele centro de pesquisa.

4 A EMBRAPA

Neste capítulo é apresentada a instituição pública onde a pesquisa foi realizada.

4.1. A Embrapa-Sede

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) foi fundada em 7 de dezembro de 1972, estando vinculada ao Ministério de Agricultura e Abastecimento e se trata de uma empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, conforme afirma o Art. 5º, inciso II, do Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A Embrapa atua na área de execução de pesquisas nas áreas geográficas e de campo científico. A empresa opera por intermédio de 40 unidades descentralizadas distribuídas nas diversas regiões do país e 11 Unidades Centrais, localizadas em seu edifício-sede.

No que diz respeito à estrutura básica da Embrapa, o capítulo 13 de seu Estatuto (Decreto nº 2.291, 1997) afirma que é constituída pelo órgão de deliberação superior (Conselho de Administração), órgãos de administração superior (Diretoria Executiva e Unidades Centrais) e unidades descentralizadas. Aos órgãos de administração superior compete o planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades compreendidas no objetivo da Embrapa (Decreto nº 2.291, 1997). Quanto às unidades descentralizadas, estas serão responsáveis por desempenhar funções de coordenação, programação e execução de acordo com as atividades fins da Empresa (Decreto nº 2.291, 1997).

A seguir, segue-se o organograma da Empresa:

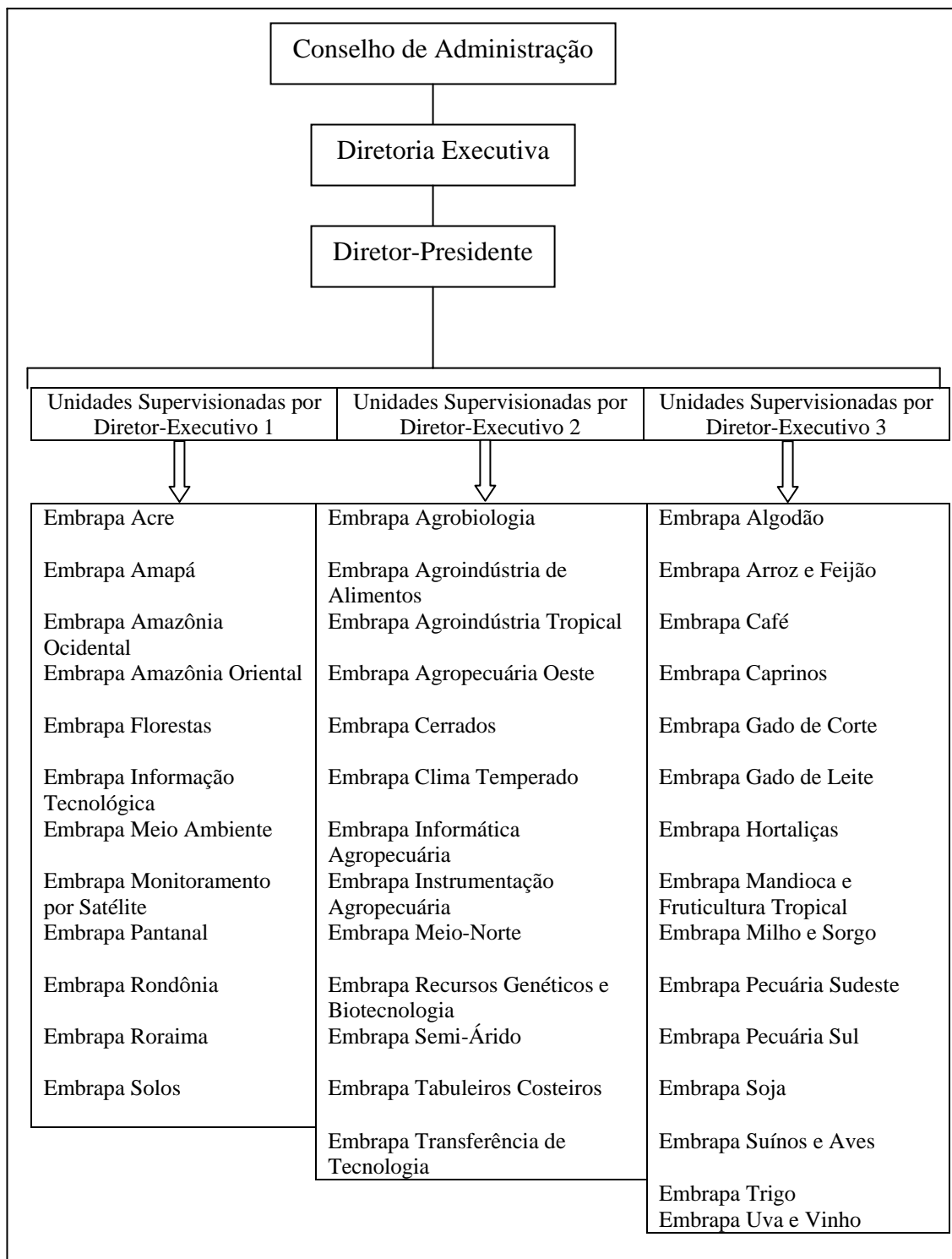


Figura 6 – Organograma completo da Embrapa.

Fonte: Adaptado de < www.embrapa.br/a_embrapa/organograma>.

O Conselho de Administração, conforme reza o Art. 14 do Decreto nº 2.291 (1997), é composto pelos seguintes membros:

- É presidido pelo secretário-executivo do Ministério da Agricultura e Abastecimento (cargo político).

- O diretor-presidente da Empresa terá a função de vice-presidente do referido Conselho (cargo político).
- Membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento (cargo político).
- Dois membros indicados pelo Ministro de Estado da Agricultura e do Abastecimento (cargos políticos).

As funções do Conselho de Administração da Embrapa, conforme o Art. 15 do Decreto nº 2.291 (1997), são:

- I - Fixar as políticas de ação da empresa;
- II - aprovar o Plano Diretor da Embrapa e os Planos Anuais e Plurianuais de Trabalho, bem como os respectivos Orçamentos-Programa;
- III - aprovar a política de pessoal da empresa, o quadro de pessoal e a tabela de remunerado e demais vantagens, observadas as normas legais;
- IV - fixar as políticas de articulação com entidades de pesquisa e desenvolvimento nacionais, estrangeiras e internacionais;
- V - fixar as políticas de articulação com as entidades de assistência técnica e extensão rural e com outros serviços do poder público e do setor privado, para efeitos de difusão de tecnologia e de obtenção de apoio às atividades de pesquisa;
- VI - autorizar a alienação e a oneração de bens imóveis da Embrapa, na forma da legislação em vigor;
- VII - autorizar, se for o caso, a contratação de serviços de auditoria externa;
- VIII - aprovar a prestação de contas, bem como propor os aumentos do capital social da Embrapa;
- IX - indicar, ao Ministro de Estado da Agricultura e do Abastecimento, para nomeação pelo Presidente da República, nomes para os cargos de Diretor-Presidente e de Diretores-Executivos;
- X - aprovar a política de escolha dos chefes das Unidades Descentralizadas;
- XI - aprovar o modelo institucional e a estrutura organizacional da Embrapa;
- XII - conceder licença aos titulares da Diretoria Executiva e designar substituto para quaisquer deles, em caso de licença ou vacância, nesta hipótese até nomeação do novo ocupante do cargo;
- XIII - deliberar sobre a participação da Embrapa no capital social de empresas estaduais de pesquisa agropecuária, observada a legislação vigente;
- XIV - aprovar o regulamento de licitações;
- XV - propor alteração do Estatuto;
- XVI - aprovar a correção monetária do capital social, nos termos da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Quanto à Diretoria Executiva, esta será composta pelo diretor-presidente e mais três diretores-executivos, que serão responsáveis pela gestão administrativa da Empresa, Art.16 do Decreto nº 2.291 (1997). Suas funções são:

- I - Cumprir e fazer cumprir o presente, as normas em vigor e as decisões emanadas do Conselho de Administração;
- II - autorizar a oneração dos bens móveis da Embrapa;
- III - apreciar e oferecer sugestões para a elaboração dos Regimentos Internos das Unidades Centrais e Descentralizadas;
- IV - analisar e aprovar todos os assuntos e propostas a serem submetidos pelo Diretor Presidente à decisão do Conselho de Administração.

De acordo com o Decreto nº 2.291 (1997), as unidades centrais estão localizadas na sede, e suas funções são planejar, supervisionar, coordenar e controlar as atividades relacionadas à execução de pesquisa agropecuária e à formulação de políticas agrícolas. Essas unidades são:

- Gabinete do Diretor-Presidente (GDP).
- Secretaria e Gestão e Estratégia (SGE).
- Assessoria de Comunicação Social (ACS).
- Assessoria Jurídica (AJU).
- Assessoria de Relações Internacionais (ARI).
- Assessoria de Relações Nacionais (ARN).
- Assessoria de Auditoria Interna (AUD).
- Departamento de Administração Financeira (DAF).
- Departamento de Gestão de Pessoas (DGP).
- Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento (DPD).
- Departamento de Administração de Materiais e Serviços (DRM).
- Departamento de Tecnologia da Informação (DTI).

4.2. A Embrapa Gado de Leite

A Embrapa Gado de Leite é uma das 40 unidades descentralizadas da Embrapa. Foi criada em 4 de outubro de 1974 pela Deliberação 82/74. Contudo, foi instalada oficialmente em 26 de outubro de 1976. Está situada na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais. Esta unidade possui dois campos experimentais, um na cidade de Coronel Pacheco (MG) e outro na cidade de Valença (RJ), sendo a unidade administrada por uma Chefia Geral e três chefias adjuntas. De acordo com Embrapa (2003), a estrutura organizacional da unidade é a seguinte:

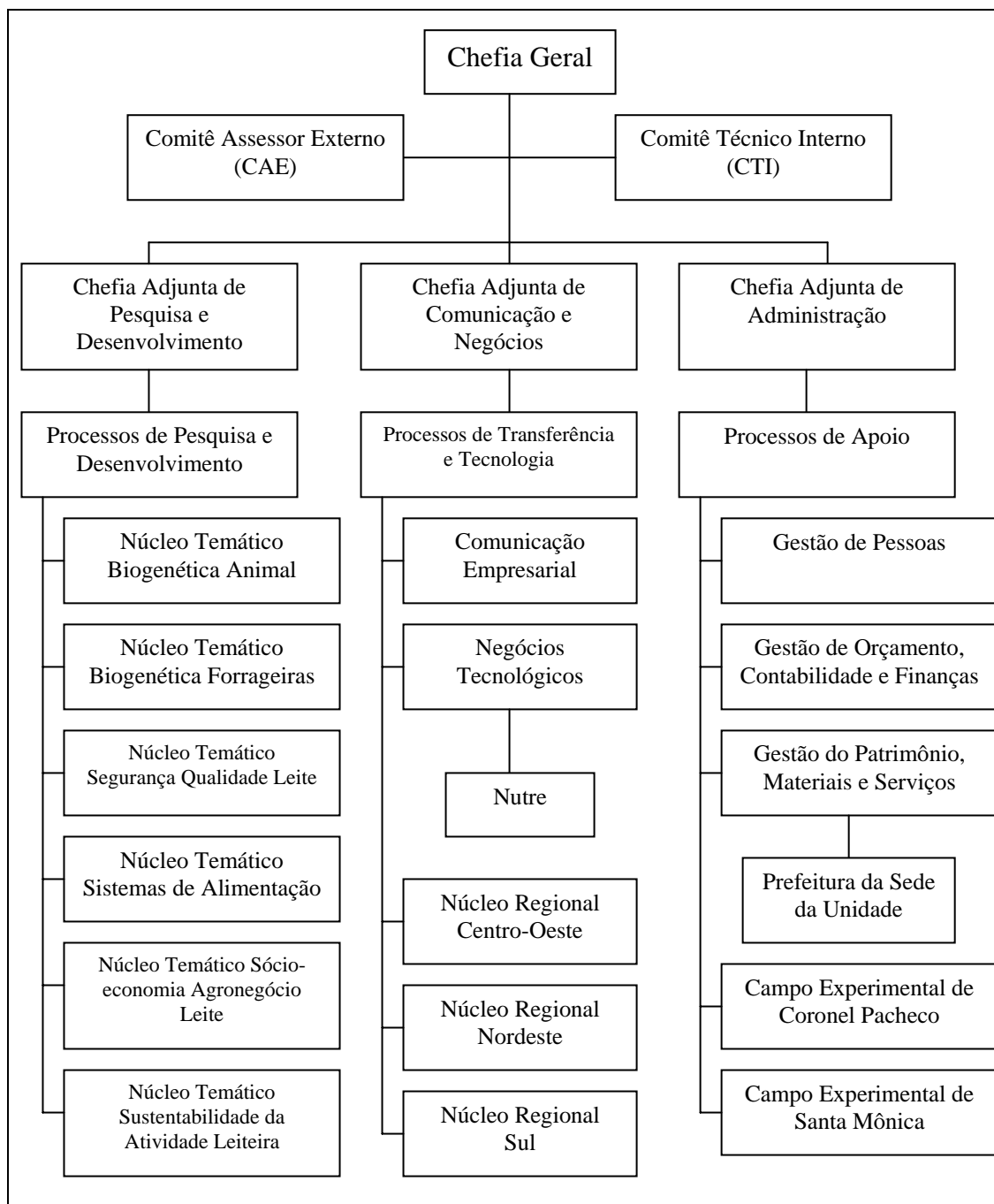


Figura 7 – Organograma da Embrapa de Leite.

Fonte: <www.cnppl.embrapa.br>.

De acordo com Embrapa (1999), o chefe-geral é escolhido através de processo seletivo, a ele podendo concorrer profissionais não pertencentes à empresa. Já os chefes adjuntos são nomeados de acordo com o chefe-geral, uma vez que esses cargos são ocupados por quem exerce função de confiança. Como órgãos de assessoria estão o Comitê Assessor Externo (CAE) e o Comitê Técnico Interno (CTI). O primeiro é composto por lideranças associadas ao agronegócio do leite, e seus membros são indicados pelo presidente da Embrapa. Já o segundo é formado

por lideranças da Unidade, podendo ser tanto técnicos quanto pesquisadores, e possui como competências analisar e aprovar propostas de projetos e subprojetos; analisar e acompanhar o andamento de projetos aprovados; analisar o Plano de Trabalho Anual (PAT); estimular a apresentação de propostas de pesquisa e transferência de tecnologia; avaliar pedidos de treinamento de pós-graduação de funcionários; opinar sobre o quadro de pessoal da Unidade, pedidos de transferências e demandas de contratação; avaliar e aprovar, preliminarmente, propostas de pesquisas de estudantes de pós-graduação de instituições de ensino conveniadas com a Empresa; avaliar e aprovar, preliminarmente, pesquisas que envolvem prestação de serviços de testes de produtos em laboratórios da Unidade; e opinar sobre propostas encaminhadas pela chefia-geral, pesquisadores e outros funcionários, visando contribuir para com a gestão da Unidade.

4.3. O Modelo de Gestão Estratégica

A partir do ano de 1989, a Embrapa deu início a ações que visavam implantar o planejamento estratégico nas suas unidades e que fosse, com isso, possível acompanhar as mudanças do ambiente externo. Foi, então, que a empresa introduziu, pela primeira vez em sua cultura, os princípios do planejamento estratégico. Entretanto, pelo fato de o planejamento estratégico ter-se mostrado deficiente no que diz respeito à implantação de gestões estratégicas, no ano de 1998 a empresa iniciou um plano-piloto na unidade descentralizada Embrapa Agroindústria de Alimentos, com os intuítos de testar e adaptar o *balanced scorecard* aos moldes da Embrapa.

A partir desse fato é que surgiu o Modelo de Gestão Estratégica (MGE), que se trata de um BSC adaptado às necessidades da Embrapa. Dessa forma, de acordo com Embrapa (2000b) o MGE foi implantado com os seguintes objetivos:

- Traduzir a missão, visão e objetivos da Embrapa em iniciativas e ações estratégicas.
- Permitir a vinculação das metas institucionais, previstas no Plano Diretor, às metas das Unidades Descentralizadas, Unidades Centrais, equipes e pessoas.
- Criar indicadores de desempenho para monitoramento contínuo do desempenho da empresa e, se necessário, corrigir os rumos a serem seguidos.

O MGE possui as mesmas perspectivas do BSC, e o que diferencia é que seus objetivos são específicos, de acordo com a realidade da empresa. Assim, as perspectivas do MGE, segundo a Embrapa (2000a), são:

- Na Perspectiva Institucional e Financeira:
 - Objetivos estratégicos e iniciativas: estão dirigidos para avaliar e incrementar o impacto social, econômico e ambiental e ampliar a captação de recursos financeiros, privilegiando fontes externas ao Tesouro, incrementar a contribuição da Embrapa na formulação de políticas públicas para o agronegócio e aprimorar a imagem de excelência institucional, com ênfase em pesquisa e desenvolvimento.
- Na Perspectiva Clientes:
 - Objetivos estratégicos: são direcionados através de métodos, comportamentos.
 - Iniciativas e processos: implantar a administração de “marketing” na empresa, aperfeiçoar o processo de transferência de tecnologia ao mercado, reforçar as parcerias e a execução de produtos e serviços com qualidade e aprimorar os projetos de pesquisa e desenvolvimento, tornando-os mais voltados para os clientes.
- Na Perspectiva Processos Internos:
 - Objetivos estratégicos: implantar ou redesenhar processos de trabalho que aumentem a eficiência e a efetividade operacional, especialmente relacionadas à gestão de custos e gestão de infra-estrutura, implantar o processo de proteção intelectual, melhorar o processo de comunicação interna, integrar as estratégias e ações das Unidades de Pesquisa e as políticas de pesquisa e desenvolvimento, comunicação institucional e mercadológica, com as diretrizes e normas de negócios de tecnologia.
- Na Perspectiva Aprendizado e Crescimento:
 - Objetivos estratégicos: otimizar o aumento da motivação e valorizar os recursos humanos, através da profissionalização, capacitação e formação, para ampliar as competências. Outro objetivo é a melhoria na gestão da informação, tanto no nível gerencial quanto no nível técnico-científico, isso pelo fato de que esses objetivos serão ferramentas de promoção do aprendizado e desenvolvimento permanente em toda a empresa.

A parte que diferencia o MGE do BSC é que este possui quatro temas estratégicos que servem de transição entre a visão e os objetivos estratégicos. Eles compõem a parte essencial da visão da Embrapa, como: orientação para o mercado;

inovação e qualidade em pesquisa e desenvolvimento; excelência em gestão institucional; e reconhecimento institucional. Cada um desses temas estratégicos possui um conjunto de objetivos estratégicos e estes, um conjunto de atividades e ações estratégicas necessárias para a realização da visão. Vale ressaltar que esses objetivos estão relacionados às quatro perspectivas, formando, assim, uma teia de relacionamentos da Embrapa. A Figura 3 ilustra a estrutura do MGE:

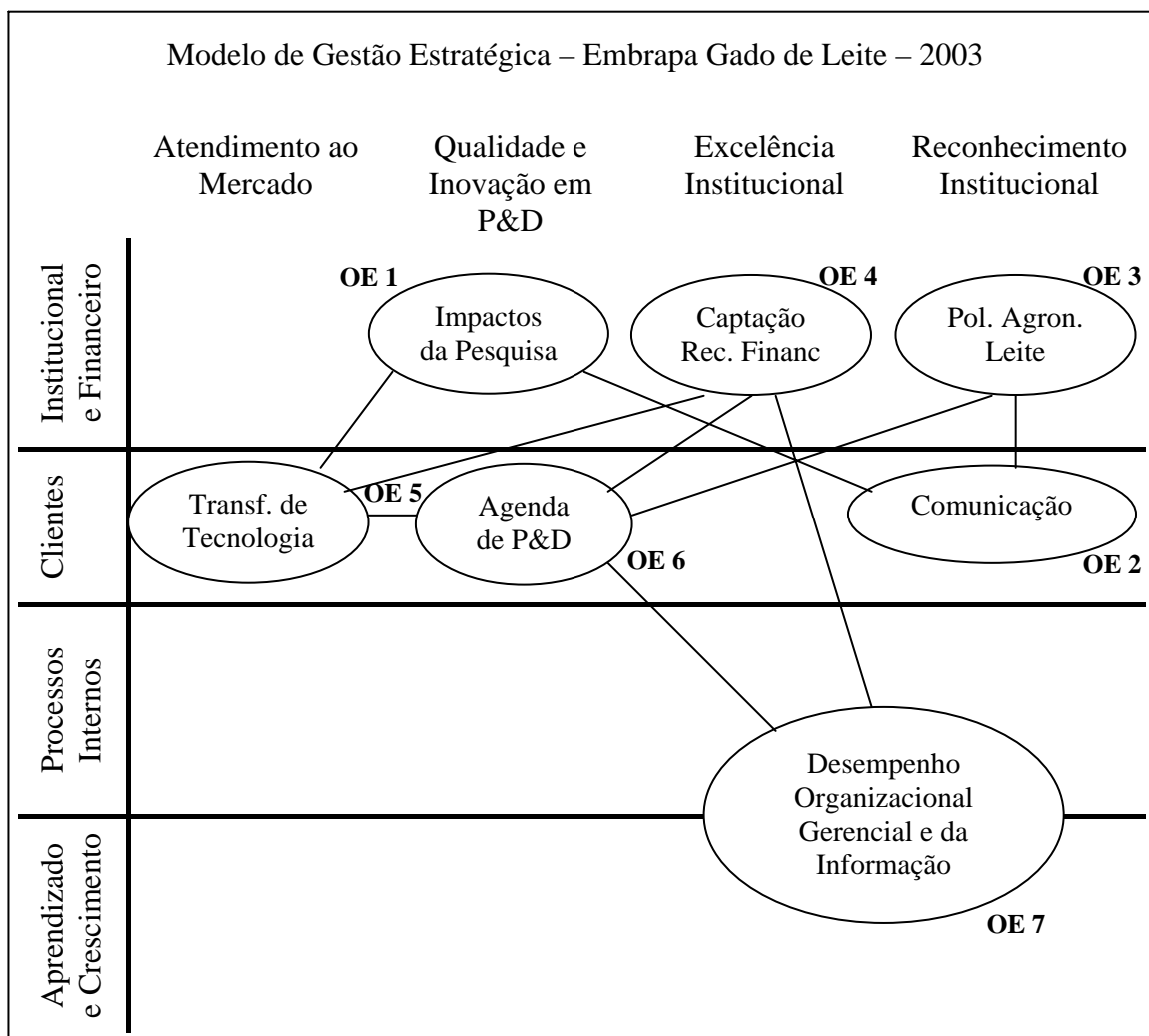


Figura 8 – Estrutura do Modelo de Gestão Estratégica.
Fonte: Adaptado de Embrapa (2000).

A partir da estrutura do MGE, faz-se necessário entender como se deu o envolvimento dos funcionários da Empresa para que o funcionamento da ferramenta fosse possível. De acordo com a Embrapa (2000a), os principais envolvidos eram:

- Chefia da unidade: o comprometimento e envolvimento da parte estratégica da Unidade faziam-se necessários, uma vez que a ferramenta fora desenvolvida para a utilização destes.

- Facilitadores locais: técnicos devidamente capacitados na aplicação da ferramenta. Eles ficariam responsáveis pela condução do MGE na Unidade.
- Equipe de validação do MGE da unidade: era formada pelos técnicos, com o apoio dos facilitadores locais. Sua função era ajustar a ferramenta às particularidades da Unidade. Deveriam fazer parte dessa equipe as pessoas envolvidas na elaboração do Plano-Diretor da Unidade (PDU), nas atividades de desenvolvimento organizacional e naquelas que tivessem uma visão ampla dos negócios da Unidade.
- Técnicos da Secretaria de Administração Estratégica: consultores de segundo nível na resolução de problemas surgidos na construção dos MGE da Unidade.
- Gerente do MGE: era designado através de portaria, e suas funções eram zelar pela integridade e consistência da ferramenta, integrar o MGE às demais ferramentas gerenciais da empresa e cobrar da Diretoria Executiva uma postura de envolvimento e controle para com os demais envolvidos.
- Gerentes de objetivos estratégicos: nomeados por portaria, tinham como função o gerenciamento do objetivo estratégico que estava sob a sua responsabilidade, bem como acompanhar e avaliar os resultados das ações, informar à Diretoria Executiva quanto ao andamento para a realização do objetivo e elaborar, junto com os responsáveis pelas ações estratégicas, planos de execução das ações que afetavam o objetivo estratégico que estava a sob sua responsabilidade.
- Responsáveis por ações estratégicas: possuíam a função de executar as ações que foram planejadas em conjunto com os gerentes de objetivos estratégicos.

Após essa etapa, deu-se a implantação do MGE em todas as unidades da Embrapa. A implementação dessa ferramenta ocorreu de forma gradativa, iniciada através da elaboração de um MGE corporativo, baseado no II Plano-Diretor da Embrapa. Esse documento continha itens importantes, como missão, visão, iniciativas e ações estratégicas, entre outros.

Foi, então, que ocorreu a implantação após o desempenho satisfatório na unidade-piloto. Entretanto, primeiramente por uma questão do número reduzido de funcionários capacitados, a Embrapa-sede solicitou que oito unidades descentralizadas se candidatassem para enviar funcionários para treinamento e, com isso, implantar a ferramenta. Quando o MGE estava respondendo satisfatoriamente nessas nove unidades, ele foi institucionalizado através de uma portaria, passando, dessa forma, a ter de ser implementado por todas as unidades.

A forma utilizada para comunicar aos funcionários que o modelo de gestão seria introduzido na unidade foi através de videoconferências, artigos no jornal interno, palestras para chefes de Unidade, documentos, cartazes e oficinas de desenvolvimento gerencial, realizadas para os gerentes de objetivos estratégicos.

Para apoiar a implantação do MGE, a própria Embrapa desenvolveu o *software* denominado *Software* de Apoio à Modelagem Estatística (SAME), que possuía os objetivos de gerar relatórios sobre cada etapa da gestão estratégica, mostrando, dessa forma, o nível de desenvolvimento dos modelos de gestão e possibilitando a identificação dos problemas imediatamente; prover um banco de dados para permitir consultas e atualizações dos objetos de modelagem estratégica; e disseminar as informações via rede, agilizando e proporcionando melhoria na qualidade dos resultados e diminuição no tempo de construção do MGE.

Com o advento da tecnologia WEB, esse software foi, entretanto, substituído por outro, chamado de WEBMGE.

Com isso, pôde-se entender como se deram o processo de adaptação do BSC e a implantação dessa ferramenta, agora denominada MGE, na empresa pública Embrapa. Neste ponto, segue-se o estudo que a este trabalho se propôs, qual seja a etapa de avaliação dessa ferramenta, ou seja, identificar e mensurar as mudanças e os benefícios que o MGE trouxe à unidade Embrapa Gado de Leite desde que foi implantado, bem como a forma que foi utilizada para a sua institucionalização.

5. RESULTADOS DA PESQUISA

5.1. Introdução do Planejamento Estratégico

O Modelo de Gestão Estratégica (MGE) trata-se de uma adaptação, realizada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), da metodologia *Balanced Scorecard* (BSC) idealizada pelos autores Kaplan e Norton, na década de 1990.

A necessidade de uma ferramenta gestão foi sentida após a empresa adotar o planejamento estratégico na elaboração dos seus planos de ação, denominados Planos Diretores. Dessa forma, o principal responsável pela introdução do MGE na instituição foi o planejamento estratégico. Como foi visto, Drucker (1974) conceitua o planejamento estratégico como um processo contínuo, em que o gestor toma as decisões sistematizadas e de acordo com a meta que, futuramente, será atingida pela organização.

De acordo com os entrevistados, o planejamento estratégico foi introduzido na unidade Embrapa Gado de Leite, em Juiz de Fora, por um pesquisador que, na época, era recém-chegado da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig). Nesse sentido, o Entrevistado 1 afirmou que, “como a experiência dele na Epamig tinha começado envolvida com planejamento, ele falou comigo que podia inserir o planejamento estratégico aqui”. No que diz respeito a esse mesmo assunto, o Entrevistado 2 disse, “eu me lembro que foi este funcionário que introduziu aqui. Ele teve influência muito grande em começar o planejamento estratégico”.

Os dirigentes da unidade se mostraram, assim, interessados com a sugestão do referido funcionário. Entretanto, como a Embrapa Gado de Leite é uma unidade da Embrapa e está subordinada à Embrapa-sede, levou-se à sugestão a essa empresa; e, conforme declarou o Entrevistado 1: “a Embrapa é uma corporação que, às vezes, depende muito da sede”. Entretanto, ele mesmo relatou que “a Embrapa-sede não quis mexer, mas falou tudo bem, vai fazendo aí, vamos ver no que dá”.

Diante de tal afirmação, a unidade contratou um consultor e começou a implantar o planejamento estratégico. Conforme asseverou o Entrevistado 3, “nós fomos a primeira unidade a contratar um consultor para fazer o planejamento estratégico”.

A unidade, dessa forma, fez um diagnóstico do ambiente interno da instituição, para então realizar o planejamento, através do Plano Diretor da Unidade.

Esse processo foi descrito pelo Entrevistado 4 da seguinte forma: “foi muito tempo mesmo. A gente ficava semanas e semanas estudando, aprendendo sobre planejamento estratégico”.

Após essa fase, a sede se interessou pelo planejamento estratégico e, então, decidiu implantá-lo em todas as unidades, conforme os Entrevistados 1 e 5 asseveraram:

Bom, quando nós nos adiantamos e começamos a discutir a questão do Plano-Diretor, para implantar, aquele negócio, a Embrapa falou, parece que esse negócio é interessante; vamos implantar na empresa toda. Então Gado de Leite, vocês esperem, vocês esperem, a gente estava num ritmo, que a gente vai trabalhar com a empresa toda, hoje são 40 unidades. Então, nós vamos trabalhar com todas, cada uma vai ter seu Plano-Diretor, aquele negócio todinho. Como vocês já avançaram, agora, vocês vão ter de esperar. Foi um negócio terrível, frustração porque todo mundo contava com aquilo. E que de repente jogou um balde de água fria.

Nós já estávamos numa fase adiantada do nosso plano estratégico, então, a diretoria da Embrapa decidiu permear isso para as outras unidades. Estabelecer um processo, um programa, foi aí que se tornou obrigatório. Mas, como nós estávamos numa fase bem adiantada, nós tivemos de recuar um pouco porque a metodologia era um pouquinho diferente. Então, nós tivemos de atrasar o nosso um pouco até chegar num nível de compatibilizar tudo no próprio Plano-Diretor da Embrapa.

A partir de então, tornou-se obrigatório nas 40 unidades e na Embrapa-sede, de quatro em quatro anos, elaborar o plano-diretor. No caso das unidades, ele é chamado de Plano Diretor das Unidades (PDU) e no caso da sede, Plano Diretor da Embrapa (PDE).

Com a utilização do planejamento estratégico se foi, contudo, sentindo a necessidade de uma ferramenta que permitisse o acompanhamento dos objetivos determinados pela unidade. Sobre o PDU da Embrapa Gado de Leite, o Entrevistado 1 declarou:

Se você pegar isso aqui (o PDU), parece uma carta de intenções, parece muito com os programas de governo dos candidatos que se apresentaram há pouco.

Assim, no decorrer do tempo começou a haver uma crítica quanto à utilidade e implementação do PDU. Como atestou o Entrevistado 2:

Tanto, o plano diretor, vamos falar assim, corporativo, que é o plano diretor da Embrapa como um todo, que a gente chama de PDE, como os planos diretores das unidades, que a gente chama de PDU's, então existia uma crítica muito grande de que eram documentos, muitas vezes, muito bem definidos, muito bem elaborados, mas que falhavam na parte da implementação, ou seja, as intenções, os focos ali eram muito bons, mas como fazer valer as coisas do papel na execução na prática.

5.2. A Escolha do *Balanced Scorecard*

Foi a partir dessa necessidade que o *Balanced Scorecard* foi escolhido como a ferramenta que serviria de base na elaboração dos Planos Diretores. Mas, para isso ocorrer, o BSC deveria ser implementado em toda a Embrapa. Segundo a fala do Entrevistado 2, essa escolha se deu da seguinte forma:

Na verdade o BSC foi escolhido para ser implementado na Embrapa em função de duas coisas básicas: primeiro, em função até da própria publicação do livro do Kaplan e do Norton. E nessa época a Embrapa, em nível de Brasil, estava com uma interação muito grande com a empresa Monsanto. E a Monsanto já aplicava o BSC, com base nas orientações do Kaplan e do Norton, dentro da empresa. E o então presidente da Embrapa fez algumas visitas à Monsanto e, como dirigente da empresa, ele procurou saber como uma empresa grande, que trabalha também muito com pesquisa, gerenciava ou fazia essa parte de planejamento. E nessa oportunidade também, tem um colega nosso foi a pessoa da Embrapa que mais se aprofundou no BSC, inclusive também fazendo visitas à Monsanto. Então ele pegou o que o BSC preconizava, pegou a experiência da Monsanto e formatou essas informações baseadas no BSC para o caso particular da Embrapa, onde então surgiu o Modelo de Gestão Estratégica.

Assim, como afirmado anteriormente, “o MGE veio exatamente com essa diretriz, você avaliar se você está fazendo aquilo que você planejou fazer” (Entrevistado 7). E, conforme o Entrevistado 2, isso seria feito da seguinte forma:

O MGE veio com essa proposta muito bem definida, onde você tinha a quebra da visão lá em temas estratégicos, depois de objetivos estratégicos, passando pela parte de iniciativa até chegar na parte de ações.

A partir da necessidade detectada, da escolha da ferramenta e da proposta apresentada para sua utilização, deu-se o processo de implementação. Sobre o início desse processo, o Entrevistado 2 asseverou:

A primeira coisa que foi feita após essa, vamos dizer, adaptação do BSC que, no nosso caso foi o Modelo de Gestão Estratégica, foi escolher uma unidade para ser uma unidade-piloto, que a gente chama Embrapa Agroindústria do Alimento, que fica ali no Rio. Então, foi implementado lá, foi acompanhado por um certo tempo, foi sendo feito os ajustes, até chegar no ponto. O MGE está no ponto de ser implementado nas outras unidades. Mas, isso não se faz também de uma tacada só, numa assinatura, na “canetada”, considerando que nós somos 40 unidades. A equipe de Brasília que existia, era uma equipe também não numerosa, não daria conta de implementar tudo de uma vez. Então foram feitas algumas, o que a gente chama de Oficinas de Trabalho em Brasília, onde algumas unidades se propuseram a conhecer a ferramenta, a conhecer os benefícios e, não sei se é o termo, candidatar a implementação de uma forma mais imediata. Então foram 8 unidades que participaram desse processo, a Embrapa Gado de Leite foi uma delas. Então foram algumas unidades precursoras da implementação do MGE. Então, vamos considerar a unidade-piloto a primeira e depois mais 8. Então, essas 8 aprenderam o processo. E a partir da dessa experiência das 8 unidades, pessoas que participaram dessa oficina também foram identificadas como

facilitadores do MGE na Embrapa. Então elas vão ajudar na implementação do MGE em outras unidades do Brasil, ou seja, a equipe que existia na sede, que era uma equipe não numerosa, ela passou a contar com o apoio de mais pessoas de outras unidades que aprenderam a ferramenta. Então, pessoas tiveram a oportunidade de passar ou facilitar esse processo de implementação do MGE em outras unidades.

5.3. A Implementação do BSC na Embrapa Gado de Leite

Com isso, como se pode perceber, a implementação do MGE na unidade estudada não se deu de forma coercitiva, uma vez que ela se candidatou para ser uma das preconizadoras na implementação da ferramenta. Contudo, vale destacar que, posteriormente, a ferramenta foi normatizada. Uma vez normatizada pela sede, sua implementação passou a ser obrigatória para aquelas unidades que ainda não a haviam adotado.

O próximo passo, segundo o mesmo entrevistado, foi:

Exatamente, ela se candidatou. Inclusive com a vinda prévia do mentor desse processo dentro da Embrapa, fazendo algumas palestras prévias para nós aqui. Na Embrapa está acontecendo isso Modelo de Gestão Estratégica, baseado no *Balanced Scorecard*. Então, estou trazendo para cá, que esta ferramenta se propõe. E a unidade se propôs então a participar desse processo na etapa mais inicial de uma forma mais voluntária.

A próxima etapa do processo de implementação foi denominada internalização pela instituição. Sobre isso, o Entrevistado 5 afirmou:

O trabalho do MGE a nível de internalização foi feito com palestras, com *folders*, processos de cartazes. É uma tentativa de diretoria anterior de permear isso na Embrapa.

E, sobre esse mesmo ponto, o Entrevistado 2 declarou:

Logicamente, quando você trabalha com essa questão, uma parte muito importante é a parte da internalização. São ações que você está mostrando, internalizando a ferramenta ou qualquer outra ferramenta de gestão ou mudança que você queira introduzir, você tem de estar sempre explicando e mostrando para o pessoal, fazendo palestra interna, fazendo outros exemplos que objetiva mostrar os benefícios daquilo que está se propondo. E como também nós somos até uma unidade que tem base física, nós fomos às bases físicas, aos campos experimentais explicar para o pessoal.

Com relação à implantação, o Entrevistado 5 disse:

Eu acho que teve muita dificuldade no início, quando estavam se organizando os grupos, identificando esses objetivos estratégicos. Eu acho que teve uma dificuldade muito grande na organização dessas equipes, definição desses objetivos. Embora se estivesse falando em Plano-Diretor, chegava-se à conclusão de que você não tinha gestão suficiente, gerentes suficientes para todos. Então, essa fase eu me lembro que foi muito difícil, você priorizar as coisas.

5.4. A Ferramenta para os Funcionários

No que diz respeito à aceitação inicial da ferramenta por parte dos funcionários da instituição, o Entrevistado 2 atestou:

Essas questões é o seguinte, passa por cultura e cultura você não muda com um dia e, às vezes, até nunca. Então de certa parte da equipe houve uma recepção mais tranqüila, são pessoas mais abertas, que percebem os benefícios da ferramenta. Outras pessoas são daquele tipo “São Tomé” vamos pagar para ver, eu quero ver para crer. E essas coisas, elas têm assim certo problema porque, às vezes, as empresas, as unidades não são diferentes, têm a intenção de implementar certas ferramentas que às vezes não dão certo. Então fica aquele estigma de que é mais uma coisa que vem e que não vai dar certo. E é a cultura do pessoal, é a questão da abertura, da percepção do pessoal de sentir os benefícios que a ferramenta pode ou não trazer. Então, assim, teve uma parte das pessoas que assimilaram bem, tranqüilo; outras ficaram meio na defensiva. Que eu considero até um processo normal.

Ainda quanto à receptividade da ferramenta por parte dos funcionários da instituição, o Entrevistado 3 asseverou:

É, a grande maioria aceitou bem, porque nós já tínhamos iniciado o processo de planejamento estratégico uma etapa antes. Então, já nós tínhamos uma consciência que tinha de ter uma ferramenta normatizadora, equilibrada para fazer isso.

Não digo que foi 100% fácil ou suave. Não por defeito da ferramenta, aí é por problemas pessoais. Então, as pessoas elas aceitam, elas compreendem, mas umas têm mais conhecimento, outras têm menos. Não houve assim um nivelamento total, unânime de todo mundo.

O Entrevistado 7, como causas à resistência apresentada por parte de integrantes, disse o seguinte:

Porque alguns gestores, alguns gerentes de objetivos foram pegos no laço. Ah, fulano está meio à toa aí, dá esse troço para ele. Quer dizer, tinha de pegar alguém, você não tinha um universo. Algumas pessoas tinham competência, outras tinham mais convidadas e outras simplesmente cumpriram ordens de serviço. Então, não se avaliou se a pessoa tinha perfil ou não para conduzir. Então, umas fizeram com boa vontade, outras fizeram com vontade de aprender e outras simplesmente fizeram, bem ou mal, fizeram.

Como se pode ver, os chamados de gerentes de objetivos eram nomeados através de portarias pela direção da empresa. Contudo, a equipe com a qual cada um trabalhava era determinada por eles, como declarou o Entrevistado 2:

Os gerentes não tinham vamos chamar assim uma equipe nomeada definida, mas como eles eram responsáveis por um modelo que já tinham as ações estabelecidas e já tinham os responsáveis por cada ação, então você poderia estar imaginando, pensando que aquelas pessoas que estavam ali listadas, eram o grupo que eles iriam trabalhar, o grupo que ele ia interagir mais forte, que ele ia cobrar mais, que ia demandar, que ia passar a responsabilidade para eles ficarem executando.

No que diz respeito à complexidade da operacionalização da ferramenta, o Entrevistado 1 afirmou:

Então você tinha uma linha definindo um pré-requisito, um negócio altamente complexo, mas diz que aquilo funcionava. E aí foram selecionados alguns colegas para tomar conta de alguns assuntos, eu fiquei com determinados assuntos, dois assuntos na época.

Resultado foi ficando aquele negócio confuso. Eu cheguei a fazer, um dia, um exercício, que eu também fui secretário executivo do plano, tinha também, ainda tinha o secretário executivo de planejamento estratégico e MGE. Então, eu botei numa mesa todas aquelas coisas e fiz um exercício terrível de, tudo mental, esse objetivo precisa desse daqui. Aí eu fiz uma rede que parecia uma aranha, mas era diferente, era na base dos pré-requisitos então essa daqui... Até que você chegava a conclusão do seguinte, para que realmente, você fizesse isso daqui você dependia de 5 grupos de umas 15 pessoas.

O Entrevistado 3 afirmou que a ferramenta não era de difícil operacionalização, entretanto para conseguir trabalhar com ela a pessoa precisava de treinamento específico. Da unidade estudada um funcionário recebeu esse treinamento. Entretanto, depois que a ferramenta foi informatizada, o mesmo entrevistado declarou que a operacionalização foi dificultada, ficando nas mãos de um ou dois funcionários da unidade. Sobre a operacionalização, o Entrevistado 7 declarou:

Você tem de tomar nota, você tem de registrar coisas. E isso tudo era atribuição daqueles gestores que tinham de ficar preenchendo muito papel. Nós não tínhamos naquela época uma ferramenta. A praticidade do processo de gestão, embora você tenha desenhado um processo de treinamento, capacitação e valorização do processo em si, mas a operacionalização dele em termos de registro de atividade e tudo mais, não era simples. Ela demandava muito dos gerentes de objetivos. O sistema não era prático em si.

5.5. O MGE e a Diretoria da Unidade

Outro ponto abordado durante a entrevista foi a posição da diretoria da unidade com relação à ferramenta. Sobre esse assunto, o Entrevistado 2 relatou:

Bom, no nosso caso, a chefia de uma certa forma, da época, por razões dela lá, ela não comprou tão grandemente por completo essa idéia. Então, ficou um processo assim, na unidade, sendo conduzido, de uma forma assim, vamos estar obedecendo Brasília, mas não jogando todas as fichas, acreditando com força no Modelo de Gestão Estratégica. Bom, isso então era o ponto básico, a chefia da unidade, ela tinha de comprar essa idéia e, realmente, estar implementando, com toda a filosofia embutida nessa ferramenta de gestão.

É a primeira coisa é a alta direção da empresa querer implantar e acreditar naquela ferramenta. Isso para qualquer coisa, se você não tem a alta direção acreditando no processo, morre, a coisa não vinga. Bom, a diretoria da Embrapa, considerando a Embrapa corporativa, tinha isso muito claro para ela. Mas, são 40 chefes, são 40 cabeças de unidade cada

uma pensando de uma forma. Então, preconizava também que os chefes das unidades, eles teriam de comprar essa idéia, eles teriam de ser os maiores defensores do Modelo de Gestão Estratégica.

Ainda sobre o envolvimento da diretoria, o Entrevistado 7 afirmou:

Se o presidente não está envolvido, isso faz parte das avaliações da... Embora se falasse no discurso que estava a favor e tudo mais, mas não necessariamente em termos práticos de reuniões frequentes, de mobilização, de valorização do processo. Então, isso tudo dificultou a sua implementação.

O MGE foi estruturado com 15 objetivos estratégicos. Contudo, os entrevistados afirmaram que esse volume de objetivos gerava uma equipe volumosa, o que dificultava a avaliação da ferramenta, uma vez que, segundo os entrevistados, era difícil contar com a presença de todos nas reuniões marcadas. Mas, quando questionados sobre a determinação do número de objetivos, o Entrevistado 7 alegou:

Foi uma orientação da sede. Porque desde aquele arranjo do *Balanced Scorecard* da aplicação de uma empresa de negócios para uma empresa de pesquisa, numa primeira proposta, eles disseram que eram 15. Foi assim que se foi trabalhado. A gente não sabia se eram 5, se eram 8, se eram 10. Então aquela composição pessoal, financeiro e não sei o que. Aquilo foi uma sugestão que foi incorporada por todos. Foi o modelo que foi apresentado para as unidades.

Como se sabe, o MGE foi descontinuado na Embrapa. Os entrevistados apontaram como a principal causa para tal acontecimento a mudança de diretoria da Embrapa-sede. De acordo com o Entrevistado 2:

Aí saiu o então presidente e entrou outro. Com a eleição do Lula houve uma mudança nos níveis de direção das empresas, a Embrapa foi afetada com isso. Quanto ao novo presidente, ele não decidiu de pronta, “Olha, o MGE fica ou o MGE sai e essa ferramenta vem em substituição”. Ele deixou no banho-maria, deixou o MGE perder força, perder o gás e custou a definir o que é que viria.

O Entrevistado 7 afirmou:

... mudou a diretoria da Embrapa, quando o governo mudou e não houve a preocupação de fazer uma validação. Aqui, vamos contrastar, teve resultado ou não teve resultado? Isso não foi feito, entendeu? Isso não foi feito. Ele está na opinião de pessoas.

5.6. A Descontinuidade do MGE

Conforme os entrevistados relataram, a mudança de diretoria da sede coincidiu com a da unidade. E esse fator foi um agravante, pois, como a sede não se posicionou claramente quanto à continuidade do MGE, o novo diretor teve a mesma postura, como declarou o Entrevistado 7:

Largou de lado. Mudou a direção e não se falou mais. A direção de Brasília e aqui. No que mudou lá, ninguém cobrou nada de ninguém,

mudou o diretor novo daqui e foi tocando até que Brasília pediu que se fizesse novo PDU, que foi agora em 2004.

Outros fatores foram apontados como responsáveis pela descontinuidade da ferramenta:

- Complexidade na operacionalização da ferramenta (Entrevistado 1).
- Saída do mentor do MGE da Embrapa (Entrevistado 1).
- Implantação do MGE via *web* (Entrevistado 3).

Assim, com base nessas declarações, o MGE foi sendo deixado de lado até que, a critério de cada unidade, ele deixou de ser utilizado ou não. Então, no ano de 2006, a Embrapa-sede determinou a utilização de um sistema de informação, o Sistema de Informação de Apoio às Decisões Estratégicas (SIDE). Essa ferramenta tem os seguintes objetivos:

- Monitorar e avaliar o cumprimento dos planos estratégicos, em termos de sintonia entre:
 - Objetivos e diretrizes dos PDUs em relação ao PDE.
 - Programação (projetos e ações gerenciais) em relação aos objetivos e diretrizes do PDE e PDUs.
 - Resultados obtidos em relação aos objetivos e diretrizes do PDE e PDUs.
- Monitorar e avaliar o cumprimento da agenda institucional.
- Monitorar e avaliar os Planos Anuais de Trabalho (PAT).
- Apoiar as secretarias executivas do Comitê Gestor da Estratégia (CGE) e do Comitê Gestor da Programação (CGP).
- Subsidiar o processo de avaliação das unidades, equipes e empregados.

Quando questionados sobre as limitações do MGE, os entrevistados apresentaram diversas, como:

- A dependência entre os objetivos estratégicos (Entrevistado 1).
- O grande número de objetivos estratégicos (Entrevistado 2).
- Complexidade da operacionalização: “Ele ficou nas mãos de um ou dois” (Entrevistado 3).
- Promessas não cumpridas feitas pela sede (Entrevistado 3).
- A questão cultural, uma vez que havia pessoas que não se interessavam pela ferramenta (Entrevistado 7).

Quando questionados como se dava a forma de execução das atividades do MGE, o Entrevistado 7 declarou:

Agora, a sua execução é que estava prejudicada. Ficou prejudicada pela própria cultura e pela, eu não sei como te dizer. Ele não era o primeiro plano do processo. É uma coisa que se dizia muito, o estratégico não é o referencial, a rotina asoberba muito, de forma que você as vezes, não tem tempo para fazer uma reunião.

Dessa forma, toda atividade demandada pela ferramenta era realizada de forma adicional às atividades cotidianas do pessoal. Sobre esse fato, o Entrevistado 1 asseverou:

O primeiro choque que leva é, tipo assim, eu sempre fiz aquelas minhas coisas do dia-a-dia, agora, além das coisas do dia-a-dia, tem de pegar essas coisas aqui? Alguma coisa vai ficar atrasada...

É necessário mencionar que na Embrapa existe o Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Resultados do Trabalho Individual, o SAAD. O objetivo desse sistema é planejar, acompanhar e aferir resultados do trabalho individual, gerando e fornecendo informações para a gestão dos recursos humanos da Embrapa, com vistas ao atendimento dos objetivos e metas da Empresa. A respeito disso, o Entrevistado 2 declarou:

Esse Sistema de Planejamento, Acompanhamento, Avaliação e Desempenho ele vem para, vamos dizer, delinear o desempenho da pessoa, mas ele serve também para premiar as pessoas, eu não diria punir. É, a punição viria na forma de não receber uma premiação. A pessoa, se ela não sai bem no sistema SAAD, ela, de repente não recebe premiação, ela não é promovida, ela pode ser chamada atenção.

A relação entre o SAAD e o MGE foi descrita pelo mesmo entrevistado:

Então o SAAD vai colocar o que cada pessoa vai executar dentro do ano na empresa e eram, muitas vezes, atividades de rotina, do dia-a-dia. Então, foi incentivado que as pessoas que tinham uma ação definida lá no MGE, ou seja, ela estava responsável por uma ação pequena lá ou uma açozinha lá dentro, que ele transportasse essa ação para dentro do SAAD dele também. Porque era uma forma do supervisor dele, que os níveis hierárquicos se mantiveram. Que o supervisor dele na hora que fosse cobrar pelo trabalho executado, num determinado período ou na fase de acompanhamento e execução, que ele percebesse que tinha uma ação que era lá do Modelo de Gestão Estratégica, então, era um outro nível de cobrança também. Além do gerente do objetivo estratégico estar gerenciando e, logicamente, cobrando as ações lá dentro também, o supervisor daquela pessoa, pelo sistema do SAAD, ele fazia essa cobrança também.

Diante do exposto, o cumprimento ou não das atividades do MGE, delegadas ao funcionário, teriam influência direta sobre sua avaliação individual. O Entrevistado 1 declarou que os funcionários afirmavam que o MGE poderia prejudicá-los no SAAD. Inclusive, esse mesmo entrevistado apontou isso como uma das causas de resistência dos funcionários à ferramenta. Contudo, o Entrevistado 2

afirmou que a instituição avaliava levando-se em consideração se esta disponibilizava os recursos necessários para que a atividade fosse desempenhada. Essa atitude visava impedir que o funcionário fosse prejudicado. Ele afirmou:

Às vezes a própria empresa não dava os meios as vezes para ela estar executando. Isso tudo tinha espaço ou tem espaço nesses formulários para estar justificando. Executou só 30% da ação ou 80%. Então, se ela vai sendo uma pessoa que não executa as ações por algum motivo ela vai ficando para trás dentro do sistema de premiação, de promoções que a empresa pratica.

O Entrevistado 7 ainda apontou que houve limitações no processo de implementação do MGE, uma vez que, segundo ele, o acompanhamento, o monitoramento do desempenho das atividades planejadas não foi realizado. Dessa forma, a ferramenta estava sendo utilizada para implementar o Plano-Diretor. Ele declarou:

Eu diria que sim, mas não foi avaliado. O modelo de gestão era para você implementar o plano diretor, agora, dentro do modelo de gestão você faz um acompanhamento periódico. Então, nós tínhamos as diretrizes do que fazer, mas, nós não necessariamente estávamos avaliando se estávamos fazendo bem feito e se tinha de redirecionar.

Algumas diretrizes dele foram executadas, mas operacionalmente, ele não era acompanhado. Você está percebendo a diferença? Agora, de toda forma, ele deixava indicadores que era para ser feito. Isso contribui-se muito. As coisas passaram a ser feitas numa determinada lógica. Embora não estivessem sendo acompanhadas. Quer dizer, tem uma ordem de prioridade. Hoje, até para se fazer projetos de pesquisa, olha-se se ele está no PDU. Quer dizer, a questão plano diretor está incorporada na cultura empresarial. Mas, a gestão do plano diretor é que não está totalmente incorporada.

Uma causa para o não-cumprimento desse objetivo da ferramenta pode ser detectado quando o Entrevistado 2 afirmou que a parte do acompanhamento, ou seja, do monitoramento do desempenho das atividades, ficou por conta da unidade. Ele disse:

...o acompanhamento ficava mais por conta da própria unidade, que tinha lá o gerente de Modelo de Gestão Estratégica, que estava acompanhando e interagindo com a sede. A sede nessa etapa ela passou, a equipe do MGE da sede, ela passou a servir mais de ponto de apoio, principalmente dos gerentes de modelo, gerentes de Modelo de Gestão Estratégica.

Após os entrevistados explanarem sobre a ferramenta e seu desempenho na instituição, pediu-se que eles apontassem as conseqüências que o MGE trouxe para a Embrapa Gado de Leite. Eles atestaram:

- Entrevistado 1:

Para mim não aconteceu exatamente nada. Honestamente, não aconteceu nada. Se alguém falar que mudou, que aconteceu, eu vou colocar em dúvida. Não aconteceu nada.

- Entrevistado 2:

Logicamente, o MGE, como você já sabe, ele teve um corte, na verdade, em termos do prosseguimento na forma como ele foi concebido. Então, assim, falar que os resultados realmente foram alcançados ou essa percepção do antes e depois ficou muito nítida, talvez não tenha ficado não, mas as pessoas começaram a se enxergar muito mais, de uma forma muito mais clara dentro desse processo de planejamento. Isso sem dúvida.

- Entrevistado 3:

Aí foi onde, eu reforço que a grande melhoria foi essa, conscientizar as pessoas, dessas necessidades. Você tem de saber hoje, antes de qualquer coisa, da importância do cliente.

- Entrevistado 5:

Mas, eu considerarei como um exercício, vamos dizer assim, como um aprendizado muito importante porque foi quando nós começamos a visualizar a coisa de uma forma mais prática, operacionais.

- Entrevistado 6:

E de fato para nós isso foi um ganho maravilhoso, você ver seus pontos fracos, pontos fortes, ver onde você pretende chegar. Realmente a melhoria foi algum assim substancial.

- Entrevistado 7:

Então, embora não tenha indicadores precisos, o ganho, ele pode ser percebido sob vários nuances, inclusive do próprio pensamento, do próprio direcionamento institucional que não existia. Faziam-se as coisas, mas sem direcionamento, não havia um processo de reavaliação. Embora ele não tenha sido executado conforme está estabelecido na metodologia. Por quê? Pela falta de cultura, por ser um processo que estava em aprendizado. Eu acho que tem um aspecto muito importante, que é na questão da adoção da tecnologia ou questão da adoção do conhecimento, que tem aquela conta que falar que X% é conta, X% adota não sei o que, o processo de planejamento estratégico na Embrapa, é um processo de aprendizado, no seu início.

5.7. Análise do Material Coletado

5.7.1. Do Planejamento Estratégico ao MGE

Conforme visto, o planejamento estratégico trata-se de um alinhamento, um ajuste entre a estratégia adotada e a realidade organizacional (MINTZBERG; QUINN, 2003). Em busca de atingir esse ajuste, nos anos de 1980, esse ajuste foi introduzido na Embrapa Gado de Leite.

Como a unidade demonstrou interesse na utilização do planejamento, a proposta foi levada até a sede, uma vez que aquela, como subordinada desta, necessita da autorização para implementar tal processo. Entretanto, como o Entrevistado 1 declarou: “a Embrapa sede não quis mexer, mas falou tudo bem, vai fazendo aí, vamos ver no que dá”. Diante disso, a unidade Embrapa Gado de Leite começou a se preparar para a utilização do planejamento estratégico.

É importante notar que, embora a instituição tenha implantado o planejamento estratégico, ela não o adotou por iniciativa própria ou por uma questão de necessidade. O que aconteceu foi a aceitação de uma sugestão por parte de uma pessoa que já havia trabalhado com o processo em outra instituição. Portanto, a empresa aceitou que, se deu certo na Epamig, também iria dar certo na Embrapa, uma vez que ela não pesquisou o desempenho de outras organizações que tivessem implementado o planejamento estratégico.

Como visto no Capítulo 2, as organizações utilizam o planejamento estratégico com o objetivo de se tornarem mais eficazes e eficientes em todo o processo administrativo. O desenvolvimento do planejamento estratégico é realizado através da análise dos ambientes internos e externos à empresa. Esse mapeamento permitirá que sejam identificados os pontos fortes e fracos, assim como as oportunidades e as ameaças que esses ambientes oferecem à organização. A partir dessa identificação, que seja possível a elaboração de objetivos que permitirão melhor desempenho por parte da organização.

A partir dessa aceitação por parte da unidade e da liberação por parte da sede, a introdução do planejamento estratégico foi iniciada. As primeiras atitudes foram a contratação de um consultor e a promoção de cursos de treinamento dos funcionários. Implementando a teoria, foi realizado um diagnóstico interno e externo da instituição, e, a partir de então, foi elaborado o primeiro Plano Diretor do Centro Nacional de Pesquisa de Gado de Leite (CNPGL), publicado no ano de 1993. Sua elaboração foi feita de forma participativa “por empregados dos grupos ocupacionais, técnico-científico e de suporte à pesquisa” (PDU, 1993). O documento ainda reza que seus objetivos são:

- a) Explicitar a missão, os objetivos e as diretrizes do CNPGL, definindo seu rumo e direcionando suas ações nos próximos 10 anos.
- b) Estabelecer suas estratégias de ação e prever os recursos necessários à sua implementação.

Assim, o documento fazia a análise do ambiente externo da instituição da seguinte forma:

- Caracterização da cadeia produtiva do leite.
- Descrição da situação atual da cadeia produtiva do leite.
- Ecossistema organizacional.
- Demandas por tecnologias, informações e serviços.

Em seguida, abordou-se a missão da unidade para, então, se fazer o diagnóstico do ambiente interno. Este foi estruturado da seguinte forma:

- Diagnóstico dos objetivos técnico-programáticos e de avanços do conhecimento.
- Diagnóstico dos objetivos organizacionais e institucionais.
- Diagnóstico dos objetivos de apoio técnico e administrativo.

Em seguida foram feitas as estratégias de ação, que foram as seguintes:

- Estratégias de ação para os objetivos técnico-programáticos e de avanços do conhecimento.
- Estratégias de ação visando aos objetivos organizacionais e institucionais.
- Estratégias de ação visando aos objetivos de apoios técnico e administrativo.
- Detalhamento das estratégias de ação.

O segundo Plano Diretor da Unidade foi publicado no ano 2000. Esse PDU abrangeria o período de 2000 a 2003, e sua estruturação é mais objetiva que a do anterior. Essa alteração se deu pelo fato de os envolvidos terem percebido que a função do Plano-Diretor não era intencional e sim transformar em prática o que foi planejado. Ele foi organizado da seguinte forma:

- Introdução.
- Contextualização dos segmentos consumidor, distribuidor, indústria e produtor.
- Missão.
- Valores.
- Negócio.
- Objetivos globais, específicos e metas.
- Diretrizes estratégicas:
 - Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).
 - Comunicação empresarial e Negócios Tecnológicos (C&N).
 - Gestão estratégica.
 - Relacionamentos com unidades da Embrapa.
 - Recursos humanos.

- Recursos financeiros.
- Infra-estrutura.
- Projetos estratégicos.

Ambos os planos foram elaborados antes da implementação do Modelo de Gestão Estratégica. E sobre eles, o Entrevistado 1 declarou:

Se você pegar isso aqui (o PDU), parece uma carta de intenções, parece muito com os programas de governo dos candidatos que se apresentaram há pouco.

Assim, como a instituição ainda não possuía uma ferramenta que possibilitasse a implementação e acompanhamento dos PDUs, estes foram elaborados com o objetivo de planejar os objetivos; contudo, o processo de implementação e de alcance deles não era delineado.

Foi a partir dessa realidade que a instituição percebeu a necessidade de implantar uma ferramenta que permitisse a visualização e acompanhamento da implementação dos objetivos traçados nos Planos-Diretores. Segundo o Entrevistado 2, a escolha da ferramenta ocorreu da seguinte forma:

Na verdade o BSC foi escolhido para ser implementado na Embrapa em função de duas coisas básicas: primeiro, em função até da própria publicação do livro do Kaplan e do Norton. E nessa época a Embrapa, em nível de Brasil, estava com uma interação muito grande com a empresa Monsanto. E a Monsanto já aplicava o BSC, com base nas orientações do Kaplan e do Norton, dentro da empresa. E o então presidente da Embrapa fez algumas visitas à Monsanto e, como dirigente da empresa, ele procurou saber como uma empresa grande, que trabalha também muito com pesquisa, gerenciava ou fazia essa parte de planejamento. E nessa oportunidade também, tem um colega nosso foi a pessoa da Embrapa que mais se aprofundou no BSC, inclusive também fazendo visitas à Monsanto. Então ele pegou o que o BSC preconizava, pegou a experiência da Monsanto e formatou essas informações baseadas no BSC para o caso particular da Embrapa, onde então surgiu o Modelo de Gestão Estratégica.

Assim, a instituição define o MGE como “um instrumento de gestão empresarial que traz em sua base um sistema de indicadores de desempenho da organização” (EMBRAPA, 2000, p. 12). Em outras palavras, o MGE seria um instrumento que permitiria “monitorar a execução do Plano Diretor da Embrapa e dos PDUs” (EMBRAPA, 2000, p. 13). Devido a esse fato, o Entrevistado 2 também declarou:

O MGE veio com essa proposta muito bem definida, onde você tinha a quebra da visão lá em temas estratégicos, depois de objetivos estratégicos, passando pela parte de iniciativa até chegar na parte de ações.

Como se pode ver, exatamente no ano de elaboração do segundo Plano Diretor estavam acontecendo a divulgação e implementação da ferramenta. Contudo, ele não foi elaborado sob a perspectiva de uma empresa que possuía uma ferramenta de medida de desempenho. Já o terceiro Plano Diretor da Unidade é o que está em andamento. Ele corresponde aos anos de 2004 a 2007, entretanto, por questões que serão tratadas posteriormente, ele foi publicado no ano de 2006.

Esse PDU foi elaborado sob as perspectivas do MGE, entretanto essa ferramenta está descontinuada na Embrapa. Dessa forma, o que se pôde ver nesta seção é que o MGE foi introduzido na instituição devido a uma necessidade trazida pelo planejamento estratégico. Viu-se que, embora a ferramenta tenha sido introduzida com objetivos bem claros, percebeu-se que não houve uma pesquisa a respeito do desempenho da ferramenta em outras instituições e se o modelo que inspirou o MGE, que é o *Balanced Scorecard*, era, de fato, eficaz em empresas que apresentavam o perfil da Embrapa.

Isso pode ser afirmado, uma vez que essa ferramenta foi escolhida pelo fato de ela estar dando certo em outra empresa que também trabalha com pesquisa. Entretanto, essa empresa, que é a Monsanto, está localizada em outro país e é privada, apresentando, dessa forma, características diferentes da Embrapa, que é uma empresa pública e está localizada no Brasil.

5.7.2. A Implementação do MGE

Kaplan e Norton (1997) afirmam que as organizações estão optando pela implementação do BSC devido ao fato de ele dar atenção aos resultados financeiros de curto prazo e também em razão de reconhecer o valor da construção de ativos intangíveis e capacidades competitivas. Esses autores ressaltam o fato de que o *scorecard* permite à alta administração focar as atenções da instituição no sucesso das estratégias de longo prazo, e isso será feito através da identificação dos objetivos mais importantes.

Com isso, percebe-se que as organizações têm optado pelo BSC pelo fato de ele permitir aos gestores uma visualização mais clara dos objetivos determinados pela instituição e também uma classificação dos objetivos estabelecidos de acordo com a sua importância, mediante a estratégia da empresa. Essa atitude permite à alta administração concentrar esforços nos objetivos identificados como os mais importantes para o sucesso da estratégia da organização.

Ainda abordando sobre as características do BSC, vale destacar a relevância no que diz respeito ao reconhecimento de ativos intangíveis por parte da ferramenta, isso pelo fato de atualmente esses ativos possuírem grande relevância nas empresas.

Quanto ao processo de implementação do BSC, Kaplan e Norton (1997) chamam atenção para o fato de que a ferramenta pode estar fadada ao fracasso, caso a diretoria da instituição possua uma visão limitada ou errônea da utilidade e função do BSC. Os referidos autores citam como exemplo a presidência de uma empresa que visualizou a ferramenta como um sistema para a melhoria da medida de desempenho da organização e não como uma nova maneira de gerenciar o negócio. Nesse caso, eles ressaltam que essa percepção equivocada prejudicou a implementação da ferramenta.

Conforme o exposto, pode-se perceber a importância do nível estratégico da empresa na implementação do BSC. Isso porque uma compreensão equivocada ou o desinteresse desse nível na ferramenta podem prejudicar seu processo de implantação. Tal fato se dá porque a fase inicial é feita de cima para baixo, ou seja, de forma coerciva por parte da direção da empresa. Essa atitude visa demonstrar aos demais níveis hierárquicos que os gestores entendem e confiam na ferramenta que está sendo introduzida.

Diante da necessidade sentida após a introdução do planejamento estratégico, a Embrapa começou a desenvolver um projeto para implementar o BSC na empresa. Foi, então, desenvolvido um modelo adaptado do BSC que recebeu o nome de Modelo de Gestão Estratégica. Sobre o início desse processo, o Entrevistado 2 afirmou:

A primeira coisa que foi feita após essa, vamos dizer, adaptação do BSC que, no nosso caso foi o Modelo de Gestão Estratégica, foi escolher uma unidade para ser uma unidade piloto, que a gente chama Embrapa Agroindústria do Alimento, que fica ali no Rio. Então, foi implementado lá, foi acompanhado por certo tempo, foi sendo feito os ajustes, até chegar no ponto. O MGE está no ponto de ser implementado nas outras unidades. Mas, isso não se faz também de uma tacada só, numa assinatura, na “canetada”, considerando que nós somos 40 unidades. A equipe de Brasília que existia, era uma equipe também não numerosa, não daria conta de implementar tudo de uma vez. Então foram feitas algumas, o que a gente chama de Oficinas de Trabalho em Brasília, onde algumas unidades se propuseram a conhecer a ferramenta, a conhecer os benefícios e, não sei se é o termo, candidatar a implementação de uma forma mais imediata. Foram oito unidades que participaram desse processo, a Embrapa Gado de Leite foi uma delas. Então foram algumas unidades precursoras da implementação do MGE. Então, vamos considerar a unidade piloto a primeira e depois mais oito. Estas aprenderam o processo. E a partir da dessa experiência das oito unidades, pessoas que participaram dessa oficina também foram identificadas como

facilitadores do MGE na Embrapa. Então elas vão ajudar na implementação do MGE em outras unidades do Brasil, ou seja, a equipe que existia na sede, que era uma equipe não numerosa, passou a contar com o apoio de mais pessoas de outras unidades que aprenderam a ferramenta. Então, pessoas tiveram a oportunidade de passar ou facilitar esse processo de implementação do MGE em outras unidades.

Assim, diante do que o Entrevistado afirmou, por uma questão de, num primeiro momento, a empresa apresentar número reduzido de profissionais capacitados a trabalhar com o MGE, achou-se por bem, antes de implantar em todas as instituições da empresa, aumentar o número de profissionais capacitados para trabalhar com essa ferramenta. A alternativa escolhida foi fazer com que oito unidades se candidatassem a implementá-la primeiramente. Dessa forma, as unidades voluntárias enviaram funcionários para participar do treinamento sobre a ferramenta na sede. Outro ponto interessante é que essa equipe ia até essas unidades e fazia palestras sobre o MGE. Conforme se pode verificar pela declaração do Entrevistado 2:

Exatamente, ela se candidatou. Inclusive com a vinda prévia do mentor desse processo dentro da Embrapa, fazendo algumas palestras prévias para nós aqui. Na Embrapa está acontecendo isso Modelo de Gestão Estratégica, baseado no *Balanced Scorecard*. Então, estou trazendo para cá, que esta ferramenta se propõe. E a unidade se propôs então a participar desse processo na etapa mais inicial de uma forma mais voluntária.

É importante mencionar que foi possível notar um orgulho muito grande dos entrevistados pelo fato de a Embrapa Gado de Leite ter sido a primeira unidade a utilizar o planejamento estratégico e também pelo fato de ela ter feito parte do processo de implementação voluntária do MGE. Contudo, foi observado que essa postura institucional não impede que funcionários possuem posturas adversas para com a ferramenta. Isso porque entre os entrevistados foi possível perceber que, enquanto alguns possuem empatia e defendem a ferramenta e seu desempenho, outros apresentam postura cética com relação à utilização e importância do MGE.

Foi nesse ambiente que se iniciou o processo de internalização, ou seja, implantação da ferramenta. Os principais instrumentos utilizados nesse caso, de acordo com o Entrevistado 5, foram:

O trabalho do MGE a nível de internalização foi feito com palestras, com *folders*, processos de cartazes. É uma tentativa de diretoria anterior de permear isso na Embrapa.

Em conformidade com que Kaplan e Norton (1997) afirmam, foi verificado que o material disponibilizado pela empresa tinha o objetivo de incentivar a

participação dos funcionários e também conscientizá-los da importância e objetivos do MGE. Outro ponto muito trabalhado pelos instrumentos foi quanto à credibilidade e importância da ferramenta. Sobre essa questão, o Entrevistado 2 declarou:

Logicamente, quando você trabalha com essa questão, uma parte muito importante é a parte da internalização. São ações que você está mostrando, internalizando a ferramenta ou qualquer outra ferramenta de gestão ou mudança que você queira introduzir, você tem de estar sempre explicando e mostrando para o pessoal, fazendo palestra interna, fazendo outros exemplos que objetiva mostrar os benefícios daquilo que está se propondo. E como também nós somos até uma unidade que tem base física, nós fomos às bases físicas, aos campos experimentais explicar para o pessoal.

Embora o entrevistado tenha declarado esse tipo de atitude por parte da instituição, em conversas com funcionários que não estavam diretamente ligados com a ferramenta, pôde-se notar que eles não visualizaram a aplicação e nem os resultados da ferramenta. Dessa forma, ficou evidente que a ação do MGE ficou restrita às pessoas que trabalhavam diretamente com ele, ou seja, os gerentes de objetivos e as pessoas responsáveis pelas ações.

Em vários pontos, Kaplan e Norton (1997) abordam sobre a importância do envolvimento da equipe executiva da empresa no processo de implantação da ferramenta. Contudo, esse fato valorizado pelos autores não foi verificado na instituição. Sobre isso, o Entrevistado 2 fez estas duas declarações:

Bom, no nosso caso, a chefia de certa forma, da época, por razões dela lá, ela não comprou tão grandemente por completo essa idéia. Então, ficou um processo assim, na unidade, sendo conduzido, de uma forma assim, vamos estar obedecendo Brasília, mas não jogando todas as fichas, acreditando com força no Modelo de Gestão Estratégica. Bom, isso então era o ponto básico, a chefia da unidade, ela tinha de comprar essa idéia e, realmente, estar implementando, com toda a filosofia embutida nessa ferramenta de gestão.

É a primeira coisa é a alta direção da empresa querer implantar e acreditar naquela ferramenta. Isso para qualquer coisa, se você não tem a alta direção acreditando no processo morre, a coisa não vinga. Bom, a diretoria da Embrapa, considerando a Embrapa corporativa, tinha isso muito claro para ela. Mas, são 40 chefes, são 40 cabeças de unidade cada uma pensando de uma forma. Então, preconizava também que os chefes das unidades, eles teriam de comprar essa idéia, eles teriam de ser os maiores defensores do Modelo de Gestão Estratégica.

Essas falas evidenciam o que se pode indicar como um dos pontos responsáveis pelo fato de a ferramenta não ter apresentado uma incorporação total na empresa. Está, portanto, demonstrada a causa de o MGE ter ficado limitado ao pessoal que trabalhava diretamente com ele e não a toda a organização. A

justificativa da ocorrência desse fato é de que, ao introduzir algo novo numa instituição que, no caso do trabalho, foi uma ferramenta de gestão, o primeiro obstáculo a ser enfrentado é a resistência cultural, ou seja, a barreira dos membros da instituição com a novidade. É exatamente nesse ponto que a direção institucional, por ser hierarquicamente superior, vai cooperar na aceitabilidade da ferramenta por parte dos demais membros. Por isso, Kaplan e Norton (1997) afirmam que a primeira etapa da implantação de uma ferramenta exige uma postura coerciva por parte do nível estratégico da organização.

Ao contrário da direção, foi notado um empenho por parte da equipe envolvida; em outras palavras, as pessoas que foram designadas como as responsáveis pela implantação da ferramenta de fato se esforçaram para que o processo obtivesse êxito. E vale destacar que essas pessoas estavam cientes do não-envolvimento por parte da direção. Isso pode ser verificado nas falas do Entrevistado 2 e também na seguinte explanação do Entrevistado 7:

Se o presidente não está envolvido, isso faz parte das avaliações da... Embora se falasse no discurso que estava a favor e tudo mais, mas não necessariamente em termos práticos de reuniões frequentes, de mobilização, de valorização do processo. Então, isso tudo dificultou a sua implementação.

Após essa primeira etapa de internalização, o próximo passo foi a elaboração dos objetivos estratégicos. Estes são definidos como o menor conjunto de atividades e ações estratégicas que é necessário executar em determinado tempo para que, dessa forma, a visão da empresa seja realizada (EMBRAPA, 2000). Dessa forma, os que cuidavam de cada um desses objetivos foram designados através de portarias e ficaram responsáveis por determinar as ações necessárias ao cumprimento dos objetivos e de montar sua equipe de trabalho. Dessa forma, cada ação teria um responsável que deveria ser acompanhado pelo gerente do objetivo. Sobre isso, o Entrevistado 2 mencionou:

Os gerentes não tinham vamos chamar assim uma equipe nomeada definida, mas como eles eram responsáveis por um modelo que já tinham as ações estabelecidas e já tinham os responsáveis por cada ação, então você poderia estar imaginando, pensando que aquelas pessoas que estavam ali listadas, eram o grupo que eles iriam trabalhar, o grupo que ele ia interagir mais forte, que ele ia cobrar mais, que ia demandar, que ia passar a responsabilidade para eles ficarem executando.

Num primeiro momento, a sede predeterminou que o número de objetivos estratégicos fosse um total de 15. Sobre esse fato, o Entrevistado 7 declarou:

Foi uma orientação da sede. Porque desde aquele arranjo do *Balanced Scorecard* da aplicação de uma empresa de negócios para uma empresa de pesquisa, numa primeira proposta, eles disseram que eram 15. Foi assim que se foi trabalhado. A gente não sabia se eram 5, se eram 8, se eram 10. Então aquela composição pessoal, financeiro e não sei o que. Aquilo foi uma sugestão que foi incorporada por todos. Foi o modelo que foi apresentado para as unidades.

Contudo, após a implementação da ferramenta, verificou-se que esse número de objetivos gerava uma equipe demasiadamente numerosa, o que dificultava a qualidade do trabalho, uma vez que o processo de avaliação foi dificultado e era difícil contar com a presença de todos nas reuniões. Devido a esses complicadores, no decorrer do tempo os objetivos estratégicos do MGE foram reduzidos para oito.

5.7.3. O Institucionalismo e o MGE

Como pôde ser visto no Capítulo 2, foram descritas neste trabalho duas vertentes do institucionalismo:

- Institucionalismo da escolha racional.
- Institucionalismo sociológico.

Rezende (2002), ao estudar o motivo pelos quais as reformas políticas falham no Brasil, afirma que, pelo fato de as mudanças representarem ameaça à estrutura e à estabilidade na relação cotidiana de trabalho dos funcionários, eles, por serem responsáveis diretos pela aplicação da nova realidade, não aderiam às novas aplicações, fazendo que, dessa forma, as mudanças não ocorressem. Como se pode perceber, esse tipo de comportamento se classifica no institucionalismo da escolha racional. No processo de implementação do Modelo de Gestão Estratégica da Embrapa, também foi verificada essa vertente do institucionalismo.

O institucionalismo da escolha racional, dentre outras abordagens, afirma que os indivíduos tendem a defender seus próprios interesses, quando, de alguma forma, percebem que estes estão ameaçados. Em outras palavras, ao indivíduo não interessa a *performance* organizacional se seu privilégio pessoal está ameaçado. No caso estudado, era necessário o indivíduo registrar no SAAD as atividades do MGE pelas quais ele era responsável, e o não-cumprimento dessas geraria conseqüências negativas na sua avaliação pessoal. Dessa forma, o MGE, além de significar ser uma ameaça à possível promoção do indivíduo, acarretou acúmulo de atividades, uma vez que, além das responsabilidades cotidianas, o funcionário agora teria que executar aquelas pertinentes ao MGE.

Os entrevistados destacaram o fato de, num primeiro momento, ter havido resistência considerável por parte dos envolvidos com relação à ferramenta. Isso é percebido através da fala do Entrevistado 3:

É, a grande maioria aceitou bem, porque nós já tínhamos iniciado o processo de planejamento estratégico uma etapa antes. Então, já nós tínhamos uma consciência que tinha de ter uma ferramenta normatizadora, equilibrada para fazer isso.

Não digo que foi 100%, fácil ou suave. Não por defeito da ferramenta, aí é por problemas pessoais. Então, as pessoas elas aceitam, elas compreendem, mas, umas têm mais conhecimento, outras têm menos. Não houve assim um nivelamento total, unânime de todo mundo.

Com relação à resistência inicial dos funcionários à ferramenta, o Entrevistado 2 declarou:

Essas questões é o seguinte, passa por cultura e cultura você não muda com um dia e, às vezes, até nunca. Então de certa parte da equipe houve uma recepção mais tranqüila, são pessoas mais abertas, que percebem os benefícios da ferramenta. Outras pessoas são daquele tipo “São Tomé” vamos pagar para ver, eu quero ver para crer. E essas coisas, elas têm assim certo problema porque, as vezes, as empresas, as unidades não são diferentes, têm a intenção de implementar certas ferramentas que as vezes não dão certo. Então fica aquele estigma de que é mais uma coisa que vem e que não vai dar certo. E é a cultura do pessoal, é a questão da abertura, da percepção do pessoal de sentir os benefícios que a ferramenta pode ou não trazer. Então, assim, teve uma parte das pessoas que assimilaram bem, tranqüilo; outras ficaram meio na defensiva. Que eu considero até um processo normal.

Como se pode ver, o entrevistado atribui a resistência à cultura organizacional e ao fato de, em outras ocasiões, a empresa ter introduzido técnicas e ferramentas que demandaram esforço e tempo dos funcionários, mas que, posteriormente, foram descontinuadas. Contudo, é necessário mencionar que as pessoas envolvidas foram escolhidas ou através de nomeação por portarias, como foi o caso de gerentes de objetivos estratégicos, ou através da escolha dos próprios gerentes de objetivos. Com relação a essa fase de escolha, o Entrevistado 7 relatou:

Porque alguns gestores, alguns gerentes de objetivos foram pegos no laço. Ah, fulano está meio à toa aí, dá esse troço para ele. Quer dizer, tinha de pegar alguém, você não tinha um universo. Algumas pessoas tinham competência, outras tinham mais convidadas e outras simplesmente cumpriram ordens de serviço. Então, não se avaliou se a pessoa tinha perfil ou não para conduzir. Então, umas fizeram com boa vontade, outras fizeram com vontade de aprender e outras simplesmente fizeram, bem ou mal, fizeram.

Assim, percebe-se que as nomeações se deram de forma coerciva, ou seja, o indivíduo não possuía o direito de escolha. Outro aspecto que deve ser considerado é o fato de a pessoa ser responsável por determinado objetivo ou ação. Isso fazia que

essas responsabilidades constassem no SAAD, pois, dessa forma, caso a pessoa não cumprisse a atividade para a qual estava designada, tal fato constaria na sua avaliação individual. Sobre o SAAD, o Entrevistado 2 afirmou:

Esse Sistema de Planejamento, Acompanhamento, Avaliação e Desempenho ele vem para, vamos dizer, delinear o desempenho da pessoa, mas ele serve também para premiar as pessoas, eu não diria punir. É, a punição viria na forma de não receber uma premiação. A pessoa, se ela não sai bem no sistema SAAD, ela, de repente não recebe premiação, ela não é promovida, ela pode ser chamada atenção.

E, no tocante à relação entre o SAAD e o MGE, o mesmo entrevistado explicou:

Então o SAAD vai colocar o que cada pessoa vai executar dentro do ano na empresa e eram, muitas vezes, atividades de rotina, do dia-a-dia. Então, foi incentivado que as pessoas que tinham uma ação definida lá no MGE, ou seja, ela estava responsável por uma ação pequena lá ou uma açõzinha lá dentro, que ele transportasse essa ação para dentro do SAAD dele também. Porque era uma forma do supervisor dele, que os níveis hierárquicos se mantiveram. Que o supervisor dele na hora que fosse cobrar pelo trabalho executado, num determinado período ou na fase de acompanhamento e execução, que ele percebesse que tinha uma ação que era lá do Modelo de Gestão Estratégica, então, era outro nível de cobrança também. Além do gerente do objetivo estratégico estar gerenciando e, logicamente, cobrando as ações lá dentro também, o supervisor daquela pessoa, pelo sistema do SAAD, ele fazia essa cobrança também.

Ainda abordando esse fato, percebeu-se que houve acúmulo de atividades para as pessoas que foram selecionados como gerentes de objetivos estratégicos e também para aqueles escalados como responsáveis pelas ações a serem executadas. E é importante destacar que essas atividades demandadas pelo MGE não eram remuneradas, conforma esclareceu o Entrevistado 1:

O primeiro choque que leva é, tipo assim, eu sempre fiz aquelas minhas coisas do dia-a-dia, agora, além das coisas do dia-a-dia, tem de pegar essas coisas aqui? Alguma coisa vai ficar atrasada...

Pode-se perceber, dessa forma, que, além da execução das atividades geradas pelo MGE produzir acúmulo de obrigações para os funcionários, estas não eram diretamente remuneradas. É possível falar dessa forma porque, se os funcionários cumprissem as tarefas decorrentes do MGE, eles contavam como pontuação o que contribuía para a sua premiação. Contudo, se o funcionário não as cumprisse, ele teria menos pontos e, dessa forma, a premiação não ocorreria.

O Entrevistado 1 afirmou que uma das principais causas de resistência do MGE por parte dos funcionários foi esse fato mencionado. Entretanto, o Entrevistado 2 declarou que:

Às vezes a própria empresa não dava os meios para ela estar executando. Isso tudo tinha espaço ou tem espaço nesses formulários para estar justificando. Executou só 30% da ação ou 80%. Então, se ela vai sendo uma pessoa que não executa as ações por algum motivo ela vai ficando para trás dentro do sistema de premiação, de promoções que a empresa pratica.

Através dessa análise, pôde-se perceber como o MGE alterou o cotidiano de determinadas pessoas dentro da empresa. Elas que já possuíam suas atividades determinadas, após a implantação da ferramenta se viram obrigadas a aumentar o volume de trabalho, uma vez que, caso não o realizassem, teriam sua avaliação individual prejudicada.

Sob esse âmbito, percebe-se a aplicação da teoria do institucionalismo da escolha racional, uma vez que essas pessoas tiveram seus benefícios ameaçados. Diante de tal realidade, independentemente de a ferramenta ser necessária ou não para a instituição, os indivíduos fizeram que seus interesses pessoais prevalecessem sobre o benefício coletivo.

Outro ponto a ser destacado é o confronto de hierarquia entre as funções delegadas do MGE e a da estrutura organizacional. Esse fato foi visualizado na execução das ações do MGE; isso porque, dependendo da ação para a qual uma pessoa estava designada, ela dependia, primeiramente, da execução da ação de outra pessoa para que, então, ela pudesse realizar a sua. Segundo o Entrevistado 1, esse fato gerava uma insegurança no pessoal porque ninguém queria cobrar o colega hierarquicamente superior a execução da tarefa para não criar problema. Então, para evitar uma indisposição no ambiente de trabalho, os indivíduos, muitas vezes, não executavam suas ações na totalidade, para evitar constrangimentos maiores.

Esses acontecimentos corroboram o institucionalismo da escolha racional, uma vez que o indivíduo, entre se indispor com um colega de trabalho e ver a ferramenta sendo plenamente executada e beneficiando a instituição, prefere zelar por sua relação individual, ainda que a instituição deixe de ganhar.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o processo de implantação e institucionalização do *Balanced Scorecard* como ferramenta de planejamento estratégico de uma empresa pública. Já o problema de pesquisa foi examinar por que o BSC não foi institucionalizado como ferramenta de planejamento estratégico. Ambos os propósitos foram atingidos.

Para alcançar os resultados propostos, a pesquisa analisou como se deu o processo de implantação do BSC adaptado na Embrapa. A estratégia de pesquisa escolhida foi o estudo de caso, tendo como foco a unidade Embrapa Gado de Leite, situada na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais. As ferramentas utilizadas no estudo e análise do fenômeno foram a análise de documentos institucionais e a análise de conteúdo, esta realizada nas entrevistas.

A partir da metodologia utilizada, pôde-se perceber que o processo de implementação do Modelo de Gestão Estratégica (MGE) teve reverses que comprometeram a continuidade da ferramenta. Pode-se afirmar que o processo de implementação apresentou os seguintes pontos fortes:

- O processo de implementação foi estruturado com palestras de conscientização, cursos de treinamento para os funcionários diretamente envolvidos com a ferramenta, *folders*, cartazes etc.
- Na unidade estudada, a implantação se deu de forma voluntária.

Os pontos fracos desse processo foram:

- Não foi realizado um estudo prévio para verificar se a ferramenta era a mais adequada para os objetivos da organização.
- Os gestores da unidade não se envolveram no processo de implementação da ferramenta, comprometendo-o.
- Foi dado pela empresa o mesmo peso, em termos de quantidade de objetivos estratégicos, à perspectiva Institucional e Financeiro e à perspectiva Clientes.
- Mudança de diretoria, tanto da Embrapa-sede quanto da unidade, no decorrer do processo de implementação do MGE.

A partir dos resultados alcançados, assim como Kaplan e Norton (1997) ressaltam, o não-envolvimento ou a falta de apoio por parte do nível executivo podem comprometer a continuidade da ferramenta. Outro ponto que esses autores ressaltam e que foi percebido na pesquisa realizada é que a continuidade da

ferramenta fica comprometida caso seja implementada de forma a não cumprir seu objetivo. No caso estudado, percebeu-se que a mensuração do desempenho das metas propostas não foi feita de forma contínua.

Outro aspecto levantado por Kaplan e Norton (2000) é que, ao contrário do que ocorre nas organizações com fins lucrativos, no setor público os lucros não constituem sua principal finalidade. Por essa razão, a perspectiva do BSC que terá maior ênfase nessas instituições será a Clientes, pois é através da mensuração do atendimento das necessidades dos clientes que será verificado o grau de eficiência e, ou, eficácia da instituição. Contudo, essa diferenciação não foi identificada na estrutura do MGE, uma vez que a perspectiva Clientes apresenta o mesmo número de objetivos estratégicos que a perspectiva Institucional e Financeiro. Esse fato pode ser apontado como falha e, portanto, ter comprometido o desempenho da ferramenta.

Quanto à institucionalização da ferramenta, o fenômeno estudado comprovou o institucionalismo da teoria racional, segundo a qual, independentemente de um fato beneficiar a coletividade, quando este representa uma ameaça à estabilidade ou ao conforto dos detentores do poder, estes tendem a resistir e rejeitar o novo fato e, como consequência, não institucionalizá-lo. Isso o foi que aconteceu na Embrapa Gado de Leite.

Como este estudo foi realizado em uma unidade da Embrapa, não se pode afirmar que todos os fatos que causaram a descontinuidade do MGE são os mesmos nas demais 39 unidades. Entretanto, é importante mencionar que o fato da mudança da direção da Embrapa-sede e da falha na estrutura do MGE são aspectos que afetam a continuidade e o desempenho da ferramenta em todas as unidades. Outro ponto que este trabalho não permite afirmar é quanto à possibilidade de uma implementação eficiente da ferramenta em instituições públicas.

No que diz respeito à contribuição que esse estudo traz para a aplicabilidade de ferramenta de gestão em organizações públicas, ficam vários aspectos que devem ser observados antes e durante o processo de implantação. Um deles é o fato de ser necessária a instituição atentar para a importância da identificação da ferramenta que mais se adequa à sua expectativa. Outro ponto a ser destacado é com relação aos ajustes que devem ser feitos para que a ferramenta atenda à realidade da empresa e, dessa forma, seu desempenho não seja comprometido por esse fator. Outros fatores que devem ser levados em consideração são a mudança na gestão da organização e o fato de a ferramenta ser operacionalizada por funcionários que possuem estabilidade.

A partir deste trabalho, ficam em aberto propostas para estudos de caso nas demais unidades da instituição ou até mesmo um estudo, analisando-se, comparativamente, o processo em toda a Embrapa. Outro ponto sugestivo é trabalhar com a análise do desempenho do *Balanced Scorecard* na administração pública direta brasileira.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BERMAN, E. M. **Performance and productivity in public and nonprofit organizations**. New York: ME. Sharpe, 1998.
- BRASIL. **Código Civil Brasileiro**, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/down/ccivil.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2007.
- BRASIL. Decreto nº 2.291, de 04 de agosto de 1997. Aprova o Estatuto da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. **Diário Oficial da União**, Brasília, n° 148, 05 ago. 1997.
- BRYMAN, A. **Social research methods**. New York: Oxford University Press Inc., 2004.
- _____. **Social research methods**. New York: Oxford University Press Inc., 2001.
- BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.
- DRUCKER, P. **Management: tasks, responsibilities, practices**. London: Harper & Row Publishers, 1974.
- EMBRAPA (Brasília, DF). **Deliberação nº 19**, Brasília, de 22 de agosto de 2003. (BCA – Boletim de Comunicação Administrativa).
- EMBRAPA (Brasília, DF). **Deliberação nº 01**, Brasília, de 29 de janeiro de 1999. (BCA – Boletim de Comunicação Administrativa).
- EMBRAPA (Brasília, DF). **Deliberação nº 82**, Brasília, de 04 de julho de 1974. (BCA – Boletim de Comunicação Administrativa).
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Metodologia para a construção de modelos de gestão estratégica**. Brasília, 2000.
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Modelo de gestão estratégica**. Brasília, 2000.
- FISHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 1991.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- GONÇALVES, C. A.; MEIRELLES, A. M. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 58, p. 193-224, 2003.
- HILL, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Administração estratégica**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. 550 p.
- JOYCE, P. **Strategic management for the public services**. Buckingham: Open University Press, 2001.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução por Luiz E. T. Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- _____. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro, 2000. 411 p.
- KOTLER, P.; ARMSTRONG, G. **Princípios de marketing**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora LCT. 527 p.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J.B. **O processo da estratégia**. 3 ed., Porto Alegre: Editora Bookman, 2001. 404 p.
- MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. 8 ed., Rio de Janeiro: Editora Record, 1997. 256 p.
- PETER, P.; CERTO, S. C. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: McGraw-Hill, 1993. 469 p.
- REZENDE, F C. Por que as reformas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n.50, p.123-142, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a08v1750.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2007.
- ROSSETTO, A. M.; ORTH, D. M.; ROSSETTO, C. R. Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n 5, p. 809-840, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n5/a04v40n5.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2007.
- TAVARES, M. C. **Gestão estratégica**. 2 ed., São Paulo: Editora Atlas, 2005. 440 p.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. por Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO

ROTEIRO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS REALIZADAS COM OS GERENTES DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO MGE.

1. Por que o BSC foi a ferramenta escolhida para ser implantada na Embrapa? Como foi esse processo de escolha da ferramenta?
2. E como é que foi a forma de implementação do MGE nas unidades? Foi imposta ou a sede dava a opção de a unidade optar em utilizá-la ou não?
3. O MGE era uma ferramenta fácil de ser operacionalizada?
4. Quando o senhor compara antes e durante BSC, o senhor percebe que a Embrapa ficou mais eficiente?
5. O MGE foi institucionalizado?
6. Por que o MGE hoje não está sendo utilizado?