

**A EXPERIÊNCIA DO MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
NA IMPLANTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE
GESTÃO ESTRATÉGICA**

Paulo Sérgio Vilches Fresneda
Estela Alves de Medeiros
Marcio Marques Perrut
Cintia Pereira da Cunha

A EXPERIÊNCIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO NA IMPLANTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO ESTRATÉGICA

Paulo Sérgio Vilches Fresneda
Estela Alves de Medeiros
Marcio Marques Perrut
Cintia Pereira da Cunha

RESUMO

Este artigo trata da experiência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) na elaboração e implantação do processo de gestão estratégica como instrumento de gestão para resultados e de transformação organizacional. O processo iniciou-se com a reestruturação organizacional do Ministério, em 2005, fruto de avaliação institucional feita no ano anterior com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa reestruturação concretizou a criação da Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) objetivando a elaboração e implantação de instrumentos de gestão visando à obtenção de resultados efetivos e a busca pela excelência administrativa por meio da gestão estratégica. Os instrumentos de Gestão Estratégica foram elaborados com base no método Balanced Scorecard (BSC), tendo sofrido adaptações para acomodar o estilo de gestão da nova equipe ministerial que gerenciará o MAPA no período de 2007-2010. Ressalta-se que o MAPA realizou várias reuniões de acompanhamento e análise da execução das estratégias (e suas indispensáveis medições dos indicadores de desempenho) e muitas ações de comunicação e capacitação da gerência média e servidores em geral sobre a gestão estratégica, objetivando implantar, institucionalizar e executar efetivamente as estratégias formuladas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA DO MAPA EM GESTÃO ESTRATÉGICA.....	5
2.1 O papel da liderança na construção do processo de gestão estratégica.....	6
2.2 As fases do processo de construção e implantação da gestão estratégica.....	6
2.3 Ações de comunicação e capacitação em gestão.....	12
3 A TRANSIÇÃO NA MUDANÇA DE MINISTROS.....	14
4 PRINCIPAIS OBSTÁCULOS E DIFICULDADES.....	16
5 PRINCIPAIS BENEFÍCIOS.....	17
5.1 Próximos passos.....	19
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
7 REFERÊNCIAS.....	21

1 INTRODUÇÃO

Nas empresas privadas, a estratégia demonstra “como a organização pretende criar valor sustentável para as acionistas” (Kaplan e Norton, 2004). Nas organizações públicas, entretanto, o valor deve ser criado para o cidadão e a sociedade. Cada vez mais, as organizações públicas devem buscar a eficiência e a efetividade de suas ações, assim como as empresas privadas, pois a sociedade, como acionista maior do setor público, demanda a melhoria de políticas e serviços, objetivando trazer benefícios para todos.

No caso do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, havia uma preocupação com o descompasso entre o dinamismo do agronegócio¹ e a atuação do Ministério em oferecer políticas e serviços com a qualidade e agilidade para deste seu principal cliente. Como exemplo do potencial do agronegócio, as projeções (BRASIL, 2009) feitas pela Assessoria de Gestão Estratégica do MAPA indicam que o mercado interno é expressivo para todos os produtos analisados (grãos, carne, leite etc.) e o mercado internacional tem apresentado acentuado crescimento. Uma das projeções indica que, em 2008/2019, as exportações de carne bovina brasileira representarão 60,6% do comércio mundial; a carne suína, representará 21,0% do comércio, e a carne de frango deverá representar, 89,7% do comércio mundial. Assim, o MAPA deve atuar de maneira pró-ativa, auxiliando o crescimento deste setor da economia brasileira com vistas ao benefício da sociedade.

Ter um destino e se organizar para alcançá-lo é primordial. A gestão estratégica possibilita a construção e a implementação de um conjunto de instrumentos que apóiam o gestor no acompanhamento, avaliação e realinhamento das ações e seus resultados conseqüentes que provocam a transformação da organização na direção do seu estado futuro desejado, i.e., seu destino. O *Balanced Scorecard* (BSC), atualmente um dos métodos mais utilizados de gestão estratégica, foi o método escolhido pelo MAPA. O BSC possibilita a organização dos desafios da instituição, denominados Objetivos Estratégicos, em diferentes perspectivas

¹ Por Agronegócio, o MAPA entende como “a soma das atividades de fornecimento de bens e serviços à agricultura, da produção agropecuária, do processamento, da transformação e da distribuição de produtos de origem agropecuária até o consumidor final. No segmento de produção, são contemplados o pequeno, o médio e o grande produtor rural.” (BRASIL, 2006)

organizacionais, numa rede de relações de causa-e-efeito, explicitados em um diagrama chamado de Mapa Estratégico. Os desafios internos de pessoas, ambiente de trabalho e tecnologia impulsionam e possibilitam a execução dos processos internos de forma eficiente e efetiva. Estes, por sua vez, levam à geração de resultados e ao alcance de benefícios para os clientes (agronegócio e parceiros), que por sua vez, geram resultado impactos positivos para os acionistas (sociedade).

O objetivo deste artigo é apresentar a experiência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) na elaboração e implantação do processo de gestão estratégica como instrumento de gestão para resultados e de transformação organizacional.

2 BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA DO MAPA EM GESTÃO ESTRATÉGICA

Em contraste com o dinamismo do agronegócio, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criado em 1860, permaneceu, em 2003/2004, com estrutura estabelecida na década de 1970. Como resultado dessa inadequação de sua estrutura ao ambiente em que está inserido, o Ministério atuava de forma reativa. A reestruturação organizacional do MAPA objetivou corrigir essas distorções e compatibilizar as ações do Ministério com as necessidades do setor, evitando paralelismos, superposições de funções e lacunas na sua atuação.

A proposta de nova estrutura organizacional foi resultado de um abrangente processo de consulta interna e externa envolvendo lideranças do Ministério e segmentos significativos do agronegócio e de um diagnóstico de auto-avaliação feito com base no Modelo de Excelência na Gestão Pública, com suporte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que indicaram um menu de planos de melhoria de gestão. Importante destacar que, após o desenho inicial do projeto de reestruturação, dirigentes e a equipe técnica reuniram-se com técnicos da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando a proposta passou por uma avaliação prévia. As sugestões permitiram um aperfeiçoamento da proposta de reestruturação.

A reestruturação é parte de um processo, que, de forma sistêmica, busca aperfeiçoar a gestão estratégica e operacional do Ministério. As principais mudanças efetuadas na estrutura organizacional do Ministério foram: (a) a constituição da Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) – unidade vinculada diretamente ao Ministro; (b) a criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio; (c) a reformulação da Secretaria de Produção e Comercialização, que passou a se chamar Secretaria de Produção e Agroenergia e (d) fortalecimento da Secretaria de Defesa Agropecuária e das Superintendências Federais de Agricultura, com foco na descentralização dos laboratórios, capacitação de suas estruturas, controles interligados, modernização de processos, sustentabilidade e respeito ao meio-ambiente.

À Assessoria de Gestão Estratégica compete a promoção da gestão estratégica do MAPA, a coordenação e elaboração do planejamento estratégico, o apoio à organização dos planos e programas de forma articulada e sistêmica e a coordenação da articulação institucional de assuntos específicos demandados pelo Ministro de Estado.

2.1 O papel da liderança na construção do processo de gestão estratégica

É importante ressaltar que a implantação de um processo de mudança desta magnitude, ao nível corporativo, demanda um apoio, comprometimento e liderança efetiva por parte do Ministro de Estado e demais altos dirigentes da organização. O MAPA contou com este patrocínio por parte do Ministro à época, que não só participou da implantação da reestruturação do MAPA, como também apoiou, de forma comprometida e efetiva, a Assessoria de Gestão Estratégica na elaboração e implantação dos instrumentos de gestão estratégica.

O Ministro, como será descrito posteriormente, não só apoiou o processo de elaboração e construção da estratégia do MAPA e de seus instrumentos de gestão, como também participou integralmente de todas as atividades executadas, a despeito de sua agenda carregada e das inúmeras viagens no país e para o exterior. A título de exemplo, uma das atividades que o Ministro participou foram 6 oficinas, de um dia de duração, na qual eram discutidos e construídos os componentes da gestão estratégica do MAPA.

Em resumo, ter liderança com visão e comprometida com o processo de mudança da organização já é mais do que meio caminho andado para o sucesso da implantação da gestão estratégica nas organizações, especialmente as públicas.

2.2 As fases do processo de construção e implantação da gestão estratégica

A experiência do MAPA na elaboração e implementação da gestão estratégica pode ser dividida em duas fases: (a) 2004-2006 – Fase da Construção e Implantação e (b) 2007-Até o momento – Fase de Institucionalização. A seguir serão descritas ambas as fases.

(a) 2004-2006 – Fase da Construção e Implantação

O Projeto de Gestão Estratégica do MAPA contou com a participação de diversas Equipes de Trabalho, de funções distintas, quais sejam: (a) Equipe de Líderes; (b) Equipe de Líderes Ampliados; (c) Equipe de Desenvolvimento; e, (d) Equipe de Sensibilização.

A Equipe de Líderes era formada pelo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretário Executivo, Secretários (em número de 5), Chefe de Gabinete do Ministro, Chefe da Assessoria de Gestão Estratégica e dois

Superintendentes Federais de Agricultura (Pará e Goiás). A principal função desta equipe foi formular estratégias para implementação da visão compartilhada de futuro, validar a descrição destas estratégias, aprovar processos e instrumentos para continuidade da gestão estratégica e disseminar a visão de futuro e as estratégias formuladas no MAPA.

A Equipe de Líderes Ampliada era composta por Diretores de Departamento e de Programa, Chefes de Assessorias do Gabinete, Coordenação-Geral de Apoio Laboratorial e três Superintendentes Federais de Agricultura (Bahia, São Paulo e Santa Catarina), completando a representação de uma Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA) por região geográfica. Sua função era contribuir com a Equipe de Líderes na formulação da estratégia, implementação de ações para realização dos objetivos e disseminação a visão de futuro e das estratégias formuladas pelo MAPA.

A Equipe de Desenvolvimento, composta por servidores da Assessoria de Gestão Estratégica e da Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização da Gestão (CGPLAN), da Secretaria Executiva, que absorveu os conceitos, métodos e ferramentas fornecidos pela consultoria contratada, era responsável pela realização das atividades previstas no plano de trabalho e multiplicação do conhecimento e experiência em futuros desdobramentos do processo.

A Equipe de Sensibilização, composta por representantes das diversas unidades organizacionais do Ministério, tinha a função de comunicar em suas áreas o desenvolvimento do Projeto de Gestão Estratégica do MAPA. Porém, devido ao grande acúmulo de tarefas e o pouco tempo disponível, a Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) só conseguiu realizar uma reunião com esta equipe. A comunicação acabou sendo realizada pela própria AGE, com apoio da Área de Comunicação Interna do Ministério. Posteriormente, a AGE criou a figura dos Interlocutores de Gestão Estratégica. Cada Secretaria, Superintendência e Laboratório Nacional do MAPA possui um Interlocutor, que tem como principais funções: (a) Disseminar informações sobre Gestão Estratégica em suas unidades; e, (b) Contribuir para melhoria da implementação da Gestão Estratégica em sua unidade de trabalho por meio das reuniões de acompanhamento local.

Por fim, diversos técnicos das Unidades Organizacionais do Ministério formaram forças-tarefa para auxiliar a Equipe de Desenvolvimento em assuntos

técnicos e específicos, conforme a necessidade do processo a construir indicadores de desempenho e iniciativas estratégicas.

O projeto de construção foi realizado em 5 etapas: (a) a etapa 1, englobou a preparação das Equipes envolvidas, o treinamento da Equipe de Desenvolvimento, a revisão da Missão, a construção da Visão de Futuro, a definição dos Temas Estratégicos e a construção do Mapa Estratégico; (b) na etapa 2, ocorreu a definição dos Indicadores de desempenho e suas respectivas metas; (c) na etapa 3, foi realizado o inventário e análise dos projetos existentes e definição do conjunto de Iniciativas Estratégicas; e, (d) nas etapas 4 e 5, concluiu-se a construção e se iniciou a operacionalização do Modelo de Gestão Estratégica e a integração com demais processos de gestão existentes no MAPA, em especial, com o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento.

Todas as etapas descritas perpassavam pelas seguintes fases: (a) entrevistas individuais com os membros da Equipe de Líderes – objetivava gerar uma primeira proposta sobre o assunto em questão; (b) oficina de trabalho com a Equipe de Líderes Ampliada – onde a proposta gerada com as entrevistas anteriores era analisada e/ou alterada; (c) oficina de trabalho com a Equipe de Líderes – onde a proposta discutida com a Equipe de Líderes Ampliada era validada e gerava resultados que serviriam de insumos para as próximas etapas.

Estas etapas foram realizadas entre os meses de dezembro de 2005 e julho de 2006, numa média de duas oficinas de trabalho mensais, sendo uma com a Equipe de Líderes e outra com a Equipe de Líderes Ampliada, ambas de 8 (oito) horas de trabalho contínuo, ou seja um dia de trabalho por mês dedicados para pensar a estratégia da organização.

A estratégia do MAPA foi sintetizada em um mapa estratégico, que é a representação gráfica dos desafios a serem superados pelo Ministério para a consecução da sua Visão de Futuro para 2015 – “Ser reconhecido pela qualidade e agilidade na implementação de políticas e na prestação de serviços para o desenvolvimento sustentável do agronegócio”, e, realização da sua missão institucional – “Promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira”. Estes 25 (vinte e cinco) desafios, ou objetivos estratégicos, foram distribuídos em 4 (quatro) perspectivas de análise, que são formas de enxergar a instituição a partir de um determinado ângulo.

- a) Perspectiva da Sociedade, contém os objetivos estratégicos que retratam o que o MAPA pretende atingir mediante o olhar do poder executivo e da sociedade como um todo. São eles: (1) aumentar a produção de produtos agropecuários não-alimentares e não-energéticos; (2) ampliar a participação da agroenergia na matriz energética; (3) garantir a segurança alimentar; e, (4) impulsionar o desenvolvimento do país por meio do agronegócio.
- b) Perspectiva Agronegócios e Parceiros, contém o conjunto de objetivos estratégicos a serem atingidos pela instituição para ter o reconhecimento dos parceiros (dos três poderes e entidades internacionais) e do agronegócio brasileiro (tanto os agentes como os representantes). São eles: (5) ser referência em informações estratégicas para o agronegócio; (6) ser excelente na implementação de políticas e na prestação de serviços para o agronegócio; e, (7) ser agente de fortalecimento e harmonização do agronegócio.
- c) Perspectiva de Processos Internos, que agrupa os objetivos estratégicos que a instituição terá de alcançar para atender a cada um dos atributos de valor retratados na perspectiva anterior. Foca os desafios relativos aos processos da organização em que terá de ter excelência para garantir a satisfação dos públicos de interesse e, conseqüentemente, seu reconhecimento. São eles: (8) melhorar a qualidade e o acesso às informações para o agronegócio; (9) aprofundar o conhecimento sobre o agronegócio; (10) ampliar a oferta de estudos de prospecção e avaliação; (11) garantir a inocuidade e a qualidade dos alimentos; (12) estimular a agregação de valor na produção agropecuária; (13) desenvolver e garantir o acesso a tecnologias; (14) buscar maior efetividade na formulação e implementação das políticas públicas para o agronegócio; (15) aprimorar a articulação do agronegócio e sua participação nas ações do MAPA; (16) promover o agronegócio e a imagem do MAPA; (17) promover a organização e a integração das cadeias produtivas; (18) fortalecer o processo de gestão estratégica no MAPA; (19) ter eficiência e transparência na execução orçamentária e financeira; e, (20) melhorar continuamente a infra-estrutura e os processos de trabalho.

d) Perspectiva de Pessoas, Aprendizado e Crescimento, congrega os objetivos estratégicos que focam o desenvolvimento das pessoas, o ambiente de trabalho da instituição, assim como suas tecnologias que servem de base para execução dos processos organizacionais. São eles: (21) melhorar a gestão da informação e do conhecimento; (22) valorizar e motivar as pessoas e fortalecer o trabalho em equipes multidisciplinares; (23) desenvolver cultura orientada para resultados; (24) desenvolver comunicação interna ágil e eficaz; e, (25) desenvolver e reter competências do corpo funcional.

Os objetivos estratégicos foram ainda agrupados em temas estratégicos, que são os pilares da estratégia do MAPA. Cada tema reúne os objetivos ligados com setas, evidenciando as relações de causa-efeito entre eles e perpassando todas as perspectivas de análise.

Para mensurar a consecução destes objetivos foram definidos indicadores de desempenho e metas a serem alcançadas até 2015. E, finalmente, para que o planejamento estratégico saísse do papel e se transformasse em ação foram definidas 23 iniciativas estratégicas, que são projetos estruturantes que visam a transformação da organização preenchendo as lacunas entre o que se é hoje e o que se pretende ser em 2015.

Após este período de construção da estratégia, iniciou-se a implantação do planejamento gerado, e, já em setembro de 2006 foi realizada a primeira Reunião de Análise Estratégica – RAE, para avaliar cada objetivo e indicador proposto e acompanhar a execução das iniciativas estratégicas no segundo trimestre de 2006. Ainda no ano de 2006 ocorreu a segunda RAE em novembro, com período de avaliação do 3º trimestre de 2006, iniciando o ciclo de acompanhamento trimestral da estratégia do MAPA.

(b) 2007-até o momento – Fase de Institucionalização

No ano de 2007, com a alteração na alta direção do MAPA, foi necessária uma adequação nos instrumentos de gestão estratégica existentes. Visando adequar a gestão estratégica ao perfil e às prioridades dos novos executivos, a Equipe da Assessoria de Gestão Estratégica buscou, entre as várias opções metodológicas e instrumentos de gestão, um que não inviabilizasse a utilização destes instrumentos existentes, baseados no método BSC, e que, ao mesmo tempo, fosse confortável aos novos dirigentes.

A partir do exemplo do “Choque de Gestão”, metodologia utilizada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, a AGE encontrou um instrumento que poderia ser associado ao *Balanced Scorecard*, mantendo o planejamento realizado anteriormente e adaptando-o às novas necessidades dos atuais gerentes do MAPA. Neste momento foi criado o Sistema de Gestão de Resultados Estratégicos (SGRE) do MAPA.

O SGRE enumera 39 Resultados Estratégicos distribuídos pelas várias unidades organizacionais do MAPA e 86 Tarefas/Iniciativas a serem realizadas até o ano de 2010. Destes, 15 Resultados e 27 Tarefas/Iniciativas são realizados em conjunto com as 27 Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados (SFAs). A cada Resultado Estratégico são associados indicadores que medem sua execução e são acompanhados trimestralmente juntamente com os Objetivos Estratégicos do Mapa Estratégico.

Todos os Resultados Estratégicos enumerados pelas áreas possuem ligação direta com um ou mais objetivos estratégicos e a sua consecução os atinge diretamente. Desta forma, os instrumentos de gestão se completam e, de forma harmônica, caminham em conjunto, sendo todos analisados nas Reuniões de Análise Estratégicas (RAE).

Em 2007 foram realizadas duas (2) Reuniões de Análise Estratégica, nos meses de março e dezembro. No ano de 2008, foi realizada uma RAE no mês de novembro.

Ainda no ano de 2008, teve início o processo de desdobramento da estratégia nas SFAs e nos Laboratórios Nacionais de Agricultura (LANAGROS). A AGE está discutindo com as SFAs os 15 Resultados Estratégicos e as 27 tarefas/iniciativas que dependem de sua participação para serem executadas. Desde então, foram realizadas 13 reuniões de desdobramento da Estratégia nas Superintendências de RS, SC, PR, SP, MG, GO, MS, BA, PA, AM, e SE, RR e MT e nos LANAGROS do RS, SP, MG, PE e PA, e, pretende-se até o fim de 2009 realizar reuniões nas 14 SFAs restantes.

2.3 Ações de comunicação e capacitação em gestão

Entre os anos de 2005 e 2006 foi elaborada a primeira versão do Plano de Comunicação do projeto de implantação da Gestão Estratégica do MAPA. Este plano buscava os seguintes objetivos: (a) difundir os conceitos de gestão estratégica no MAPA; (b) promover o entendimento e a internalização da estratégia em si (seu conteúdo e suas relações de causa e efeito); (c) promover a compreensão sobre o Modelo de Gestão Estratégica, baseado no Método *Balanced Scorecard*, para todos os servidores do MAPA; e, (d) criar e implantar formas de adesão às estratégias visando a continuidade do Projeto de Gestão Estratégica.

Seus objetivos específicos eram: (1) criar o entendimento de que o processo estratégico é contínuo, exige mudanças pessoais e em equipes e, por isso, permite o fortalecimento da organização; (2) fazer com que as pessoas “comprem” a estratégia, colocando-a no seu dia-a-dia; (3) educar a organização sobre o sistema de mensuração e gerenciamento baseado no método *Balanced Scorecard* como instrumento de implementação da estratégia; e, (4) fornecer feedback sobre os resultados alcançados com a implantação da estratégia. A partir da elaboração do plano e a definição do público-alvo se iniciou campanha de informação e sensibilização dos servidores com relação à Gestão Estratégica do MAPA.

Ainda durante o processo de construção, a AGE lançou o “Boletim AGE”. Toda vez que ocorria uma oficina de trabalho ou Reunião de Análise Estratégica, todos os servidores recebiam em seu email institucional, um informe descrevendo os principais acontecimentos e resultados daquele evento. Durante o processo de construção foram editados oito (8) “Boletins AGE”.

Após a fase de construção, deu-se início ao processo de implantação da Gestão Estratégica. Para esta fase as peças de comunicação preparadas visavam chamar a atenção do servidor sobre como sua participação era importante. Durante este período, foram elaboradas as seguintes peças de comunicação: (a) 4 (quatro) cartazes informativos, com apresentação seqüencial de forma a criar expectativa no público-alvo sobre o lançamento do Processo; (b) uma cartilha explicativa que foi entregue a cada servidor explicando o processo de Gestão Estratégica e o Mapa Estratégico; (c) o próprio documento do Plano Estratégico, o qual explicita toda a estratégia adotada no MAPA e o contexto que levou a sua construção; (d) brindes como canetas e mouse-pads; (e) um CD-ROM intitulado “Memória da Gestão

Estratégica do MAPA de 2006 a 2008” onde consta todo o acervo de materiais e documentos produzidos pela Gestão Estratégica; e, (f) os calendários Institucionais do Ministério, que, a cada mês traz uma frase inspiradora da Gestão Estratégica que é explicada de forma mais detalhada no jornal interno mensal do MAPA intitulado “Entre Nós”. Foram elaborados, até o momento, 3 calendários referentes aos anos de 2007, 2008 e 2009.

Além das ações de comunicação, buscou-se institucionalizar a Gestão Estratégica por meio das atividades de capacitação, fazendo com que cada vez mais servidores conheçam, entendam e apliquem o método utilizado na criação dos seus instrumentos. Nos últimos 4 anos, já foram capacitados mais de 1.500 (mil e quinhentos) servidores. As capacitações oferecidas pela Gestão Estratégica foram: (a) curso de aplicação da método *Balanced Scorecard* – direcionado aos servidores da AGE e CGPLAN que trabalharam nas equipes de desenvolvimento e aos Interlocutores de Gestão Estratégica das Unidades Organizacionais; (b) curso sobre o método ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) – direcionado a formação de facilitadores de diversas áreas na condução de oficinas e reuniões de trabalho, já que é um método de planejamento de projetos orientados por objetivos; (c) oficina de Gestão Estratégica para a Gerência Média do MAPA – direcionado a todos os servidores que ocupam algum cargo de gerência para que estes conheçam o Processo de Gestão Estratégica do Ministério; (d) curso “Exercitando a Execução das Estratégias Organizacionais” – direcionado a servidores que atuam diretamente na execução de projetos estratégicos, e; (e) Mapa de Aprendizagem “Compre esta Idéia” – instrumento de educação e comunicação direcionado a todos os servidores do MAPA para que os mesmos consigam compreender a estratégia e o seu papel dentro do processo de Gestão Estratégica do MAPA.

3 A TRANSIÇÃO NA MUDANÇA DE MINISTROS

É notória e sabida a alta probabilidade de descontinuidade de ações e projetos em função da troca de dirigentes no setor público brasileiro, e em particular, na administração pública federal. Cientes desta característica da administração pública brasileira, a Equipe de Gestão Estratégica da Assessoria de Gestão Estratégica do MAPA formulou e executou um plano de ação visando não só garantir a continuidade do projeto, mas também envolver os novos dirigentes que assumiram com a mudança que ocorreu com o início do segundo mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Como parte do plano de ação formulado pela equipe da AGE, atividades visando informar e discutir as estratégias do MAPA e seus instrumentos associados com os novos dirigentes foram programadas, inclusive com apoio de consultoria externa objetivando dar o máximo de isenção na condução destas atividades e diminuir a ligação com a administração anterior e responsável pela implantação da gestão estratégica no MAPA. Após os primeiros contatos com o novo Ministro e novo Secretário Executivo, ficou patente para a equipe da AGE que o modelo de gestão estratégica vigente teria que ser adaptado ao estilo de gestão dos recém-chegados. O foco e a ênfase devia ser nos resultados estratégicos e na sua gestão, por consequência, não sobre os objetivos estratégicos constantes do mapa estratégico gerado utilizando o método *Balanced Scorecard*.

Outro direcionamento importante era relativo ao horizonte de tempo coberto pela modelagem da estratégia, cuja visão de futuro foi fixada para 2015, dois ciclos de PPA desde o sua data de início. A nova liderança do MAPA entendeu que, dado não terem governança no que o MAPA iria fazer a partir do final do seu mandato, i.é., em 2010, enfatizou que os resultados estratégicos deveriam levar este ponto em consideração.

Com estas informações como base, a alta liderança indicou que fossem levantados os resultados estratégicos do MAPA a serem obtidos até 2010 por cada grande unidade funcional da organização. A equipe da AGE levantou junto a todas as cinco secretarias finalísticas do MAPA – Defesa Agropecuária, Política Agrícola, Relações Internacionais do Agronegócio, Produção e Energia e Desenvolvimento e Cooperativismo; Secretaria Executiva, Gabinete do Ministro e Assessoria de Gestão

Estratégica quais seriam os cinco (5) principais resultados estratégicos¹ a serem obtidos até 2010.

É importante frizar que nenhum resultado estratégico representou algo de novo, de forma que não estivesse contemplado na modelagem da estratégia do MAPA existente, ou seja, todos os resultados definidos estavam relacionados aos 25 objetivos estratégicos existentes, tendo a maioria dos indicadores de desempenho sido aproveitados assim como todas as iniciativas estratégicas. Desta forma, as hipóteses estratégicas formuladas sofreram, de certa forma, um processo de validação, tendo passado no teste, uma vez que resistiu à visão e direcionamentos estratégicos da nova liderança.

Em resumo, o MAPA conseguiu adequar seus instrumentos de gestão estratégica ao novo estilo de gestão e novos direcionamentos estratégicos, passando assim pela terceira equipe ministerial e caminhando firme na sua institucionalização, de forma sustentável e perene.

4 PRINCIPAIS OBSTÁCULOS E DIFICULDADES

A construção do Plano Estratégico do MAPA ocorreu de forma positiva, dada a interação entre os membros da Equipe de Líderes, com experiência no setor privado e que, portanto, trouxeram uma visão de “cliente”, e da Equipe de Líderes Ampliada, formada principalmente por servidores do Ministério ou de suas empresas coligadas (Embrapa e Conab).

Dado o intenso processo de construção e do reduzido número de componentes da Equipe de Desenvolvimento, as Equipes de Líderes e Líderes Ampliada ficaram encarregadas de manter suas equipes informadas sobre o passo-a-passo da construção da estratégia do MAPA. Porém, durante as fases de elaboração de indicadores e de iniciativas estratégicas, ficou claro que esta comunicação não havia ocorrido, o que atrasou o cronograma de implementação. Foram necessárias reuniões iniciais com as equipes técnicas para explicar sobre o processo de construção, e só depois passar para elaboração de indicadores propriamente dito.

Outra dificuldade foi a troca de responsáveis por indicadores e iniciativas durante as discussões para publicação da Portaria correspondente. Assim, algumas pessoas que inicialmente elaboraram indicadores e iniciativas não são responsáveis atualmente por seu acompanhamento, o que gera muitas vezes desconforto e solicitações de revisão.

A mudança em qualquer organização depende da aceitação de seus colaboradores. Apesar do Plano Estratégico ter sido relativamente bem recebido no MAPA, há pontos de resistência que deverão ser trabalhados ao longo do tempo.

Por fim, uma dificuldade real para qualquer planejamento no setor público é a rotatividade periódica de dirigentes, seja por questões eleitorais, seja por novos arranjos partidários. É preciso fortalecer a cultura de gestão estratégica para que a organização esteja menos vulnerável a essa rotatividade e às conseqüentes descontinuidades administrativas.

5 PRINCIPAIS BENEFÍCIOS

Quando se iniciou a construção da estratégia, a expectativa era que o MAPA alcançasse: (a) uma maior agilidade e flexibilidade no atendimento das demandas dos seus públicos de interesse e no cumprimento de sua missão institucional; (b) a implantação de uma cultura organizacional associada ao processo de gestão estratégica; (c) uma maior integração e sincronia entre as estratégias do MAPA e os instrumentos de gestão governamental: PPA, Orçamento etc.; (d) a gestão efetiva da execução e avaliação das estratégias formuladas; e, (e) um maior alinhamento dos servidores às estratégias do MAPA.

Após dois anos de implementação da estratégia, é possível perceber o início de uma cultura de gestão estratégica no MAPA, sobretudo naquelas pessoas envolvidas com mensuração de indicadores e execução de iniciativas estratégicas, as quais manifestaram uma preocupação com a melhoria do processo de acompanhamento. Durante as reuniões de acompanhamento, são apresentadas sugestões para o aperfeiçoamento de indicadores ou de iniciativas estratégicas. Durante a fase de revisão do modelo de gestão, em 2007, diversos gerentes mantiveram a coesão por meio da inclusão de resultados estratégicos, indicadores e tarefas compatíveis com o estabelecido no Plano Estratégico Corporativo.

Também pode ser percebida a criação da cultura de gestão estratégica no Ministério por meio do aumento das inscrições de servidores na Comunidade Virtual Gestão Estratégica, hospedada em um ambiente colaborativo na Internet. Mesmo sem a participação maciça dos servidores nos fóruns de discussão, estes se inscrevem para receber as últimas notícias e acessar os principais documentos da gestão estratégica, como o Relatório de Gestão Estratégica. Segundo informações da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação do MAPA, divulgada em um dos boletins internos, a Comunidade Gestão Estratégica é a segunda maior em interações no Ministério.

Com relação ao ganho de agilidade, ainda há uma grande insatisfação dos clientes do MAPA, conforme pesquisa de imagem realizada com membros do setor privado participantes das Câmaras Setoriais e Temáticas² do MAPA em 2007 e

² Câmaras Setoriais e Temáticas: Segundo Vilela e Araujo (2006, pg. 7) as Câmaras Setoriais (relacionadas à idéia de agrupamento de segmentos da cadeia produtiva) e Temáticas (relacionadas

repetida em 2008 também incluindo membros do Poder Executivo, Poder Legislativo e Relações Internacionais (organismos internacionais, embaixadas etc.). Porém, a agilidade e a flexibilidade no atendimento das demandas dependem de um grande esforço de melhoria de processos de trabalho e capacitação de servidores, conforme Objetivos Estratégicos estabelecidos pelo Ministério. O mapeamento e melhoria de processo de registro de medicamentos veterinários foi o piloto de uma ação macro que se iniciou em 2007. Atualmente existem 27 processos mapeados e melhorados no Ministério e mais 24 processos sendo trabalhados.

A integração entre o Plano Estratégico Corporativo e os instrumentos de gestão governamental já avançou consideravelmente. Já em 2007 foi possível contemplar no PPA 2004-2007 (plano plurianual) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) uma ação de implementação da gestão estratégica no Ministério. Além disso, desde o final de 2006 o MAPA, em parceria a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, realizou oficinas para construção do PPA 2008-2011 alinhado ao Plano Estratégico Corporativo. Todas as iniciativas estratégicas do MAPA estão contempladas no PPA 2008-2011, o que garante a execução das ações até no mínimo 2011. A experiência do MAPA serviu de exemplo para as demais organizações públicas federais na construção dos seus direcionamentos estratégicos do PPA 2008-2011. Espera-se que com o alinhamento destes três instrumentos (Plano Estratégico, PPA e LOA), o MAPA possa concretizar seus Objetivos Estratégicos independente de quem ocupe a alta direção da instituição, institucionalizando assim, este instrumento de gestão.

O acompanhamento da estratégia tem se mostrado efetivo para execução das iniciativas estratégicas e das tarefas dos Resultados Estratégicos. O comprometimento de todos os envolvidos (membros das Equipes de Líderes e Líderes Ampliada, responsáveis por Indicadores e Iniciativas, Interlocutores de Gestão Estratégica e equipe da Assessoria de Gestão Estratégica) tem se mostrado crucial para o sucesso da implementação.

O alinhamento dos servidores às estratégias do Ministério demandará mais tempo, pois depende de uma mudança de cultura, que é lenta, difícil e exige

com serviços, temas ou áreas de conhecimento e atuação do agronegócio) “são foros de interlocução criados pelo MAPA para identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, definindo ações prioritárias de interesse para o agronegócio brasileiro e seu relacionamento com os mercados interno e externo.”

grandes e contínuos investimentos. Inúmeras ações de comunicação foram e continuam sendo realizadas visando aproximar os servidores das estratégias estabelecidas. É importante que cada um consiga enxergar sua contribuição para a realização dos Objetivos Estratégicos. A contratação de novos servidores, via concurso, será benéfica a esta mudança, já que estes já entrarão na instituição com um novo modelo de trabalho.

A experiência do MAPA pode trazer um benefício potencial na Administração Pública em geral. Se conseguir integrar gestão estratégica e operacional, a iniciativa poderá se espalhar em outros órgãos governamentais como um exemplo bem sucedido e factível de realização de gestão integrada do estratégico e do operacional, perpassando pelo PPA, orçamento e execução financeira.

5.1 Próximos passos

Para consolidação do processo de gestão estratégica no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento esforços estão sendo realizados principalmente na área de treinamento e comunicação da estratégia: (a) até o fim de junho de 2009, está prevista a realização de 11 turmas com 30 servidores para capacitação de envolvidos na gestão estratégica por intermédio de treinamento que simula uma reunião de análise estratégica; (b) o processo de gestão estratégica será automatizado e serão treinados servidores envolvidos no uso do software; (c) a 3ª pesquisa sobre grau de internalização do processo de gestão estratégica será realizada entre gerentes e servidores no final de 2009; (d) a estratégia do MAPA será divulgada para todos os servidores com a utilização do Mapa de Aprendizagem, que é uma ferramenta de educação e comunicação usada para estimular o diálogo e construir uma compreensão compartilhada sobre o tema. Para tal, foram capacitados 75 facilitadores na Sede e nas SFAs / LANAGROs; (e) será dada continuidade à realização de oficinas de capacitação em Gestão Estratégica da Gerência Média e desdobramento dos Resultados Estratégicos nas Superintendências Federais de Agricultura e LANAGROs; (f) os Valores Organizacionais do MAPA serão publicados em Portaria Ministerial e (g) a segunda versão do Plano Estratégico será elaborada e publicada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após dois anos de implementação da Gestão Estratégica no MAPA, pode-se afirmar que esta tem se mostrado uma iniciativa de grande valor para a instituição. As diversas atividades de comunicação executadas se mostraram fundamental para divulgar não só o processo de construção, mas também os avanços obtidos na implementação.

Grande foco foi dado aos projetos relacionados à valorização dos servidores e à melhoria dos processos de trabalho, base do Plano Estratégico. O Plano de Capacitação 2007 e o início da elaboração de um modelo de gestão de pessoas baseado em competências, a elaboração de programa sobre Educação Sanitária, a reestruturação do serviço médico, a reforma do restaurante, a realização de diversas ações de promoção do agronegócio brasileiro no exterior e o mapeamento e melhoria de 27 processos de trabalho, como o registro de medicamentos veterinários e guia de trânsito animal, são exemplos de projetos alinhados ao Plano Estratégico que foram executados com sucesso até o momento.

A estrutura montada para a implementação (formação de equipes, institucionalização por meio de Portaria Ministerial e realização periódica de acompanhamento) se mostrou adequada às especificidades de um órgão da administração pública direta, já que o método *Balanced Scorecard* foi pensado inicialmente para o setor privado. É importante ressaltar que a implementação foi efetiva, dado o comprometimento dos membros da Equipe de Líderes e Líderes Ampliada e também pelo papel de incentivador dos Patrocinadores do Projeto. A capacidade do modelo em se adequar ao novo estilo de gerência após a mudança ministerial também contribuiu para a continuidade da implementação do processo de gestão estratégica no MAPA.

7 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano estratégico**. Brasília: MAPA/AGE, 2006.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do agronegócio – Brasil 2008/09 a 2018/19**. Assessoria de Gestão Estratégica. Brasília: MAPA/ACS, 2009.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos: balanced scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

AUTORIA

Paulo Sérgio Vilches Fresneda – Ph.D., The George Washington University, Washington-DC, USA. Pós-Doc em gestão do conhecimento na Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Barcelona, Espanha. Coordenador geral de articulação institucional, assessoria de gestão estratégica, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. pesquisador da Embrapa, e professor do programa de mestrado em gestão do conhecimento e da tecnologia da informação, Universidade Católica de Brasília.

Endereço eletrônico: paulo.fresneda@agricultura.gov.br

Estela Alves de Medeiros – bacharel e mestre em relações internacionais – Universidade de Brasília (UnB); especialista em políticas públicas e gestão governamental; coordenadora-geral de articulação institucional, substituta da assessoria de gestão estratégica – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Endereço eletrônico: estela.medeiros@agricultura.gov.br

Marcio Marques Perrut – engenheiro de produção – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); especialista em políticas públicas e gestão governamental; assistente técnico da assessoria de gestão estratégica – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Endereço eletrônico: marcio.perrut@agricultura.gov.br

Cintia Pereira da Cunha – gestora pública municipal – Fundação Getúlio Vargas (FGV), administradora, assistente técnica da assessoria de gestão estratégica – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Endereço eletrônico: cintia.cunha@agricultura.gov.br