



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas
Brasil

Porpino, Gustavo; De Stefani, Emerson

O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 48, núm. 2, marzo-abril, 2014, pp. 343-366

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241030515004>

- Como citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público

Gustavo Porpino
Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)

Emerson De Stefani
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

O artigo analisa os processos de gestão, acompanhamento e controle de resultados adotados pela Embrapa para realizar com efetividade os 10 projetos e 141 metas previstos no Programa de Fortalecimento e Crescimento da Embrapa (PAC Embrapa). A pesquisa qualitativa, baseada em estudo de caso descritivo, aborda a literatura de gestão orientada para resultados (GpR) em junção com a análise do modelo emergente dessa implementação. Ao explicitar e descrever o modelo praticado que se revelou preponderante para o cumprimento das metas e para uma elevada execução orçamentária, o estudo identifica sete requisitos necessários para uma gestão para resultados eficaz em instituições públicas, tais como: meritocracia na formação da equipe gestora, apoio da alta gestão, autonomia e comunicação estratégica. Ao apresentar evidências empíricas dos requisitos para a eficácia da GpR, o estudo oferece subsídios para melhoria da gestão de programas de governo e consequente geração de valor público.

PALAVRAS-CHAVE: gestão para resultados; setor público; programa de governo; administração pública gerencial.

El caso de PAC Embrapa: requisitos para la gestión por resultados en el sector público

El artículo analiza los procesos de gestión, supervisión y control de resultados adoptado por Embrapa para realizar con eficacia los 10 proyectos y 141 metas previstas en el Programa de Fortalecimiento y Crecimiento de Embrapa (PAC Embrapa). La investigación cualitativa, basada en el estudio de caso descriptivo, se refiere a la literatura de gestión basada en resultados (GBR) en conjunto con el análisis de modelo emergente de esta implementación. Para explicar y describir el modelo usado que fue vital para el logro de los objetivos y la ejecución de un alto presupuesto, el estudio identifica siete requisitos para una gestión eficaz para obtener resultados en las instituciones públicas, tales como la meritocracia en la formación del equipo directivo, el apoyo de la alta dirección, la autonomía y la comunicación estratégica. Con la presentación de la evidencia empírica de los requisitos para la eficacia de la GBR,

<http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121158>
Artigo recebido em 17 maio 2012 e aceito em 13 jan. 2014.

el estudio ofrece contribuciones para mejorar la gestión de los programas de gobierno y la consecuente generación de valor público.

PALABRAS CLAVE: gestión basada en resultados; sector público; programa de gobierno; administración pública gerencial.

The case of PAC Embrapa: requirements for results-based management in the public sector

The paper analyzes the processes of management, monitoring and controlling of results adopted by Embrapa to effectively perform the 10 projects and 141 goals in Embrapa's Strengthening and Growth Program (PAC Embrapa). The qualitative approach, based in a descriptive case study strategy, discusses the literature on managing for results (MFR) coupled with the analysis of the model that emerged from this implementation. While presenting and describing the model used, considered vital for achieving objectives and for a high budget execution, the study identifies seven requirements for an effective management for results in public institutions, such as meritocracy in the formation of the management team, support from top management, autonomy and strategic communication. By presenting empirical evidence of the requirements for effective MFR, the study provides contributions to improve the management of government programs and the consequent generation of public value.

KEYWORDS: results-based management; public sector; government program; managerial public administration.

1. Introdução

A mudança da administração pública para um modelo gerencial, focado no desempenho (Osborne, 2006), carece ser analisada à luz de experiências exitosas para se identificar os requisitos de sucesso e replicá-las no âmbito governamental. Com este fim, o presente artigo tem como objetivo analisar a implantação do Programa de Fortalecimento e Crescimento da Embrapa (PAC Embrapa), que tem como características básicas o modelo da nova gestão pública, no qual a gestão para resultados (GpR) assume papel central (Try e Radnor, 2007).

A dimensão alcançada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), apontada pela revista *The Economist* (2010) como líder mundial na geração de tecnologias para a agropecuária tropical, e o modelo de gestão escolhido para o PAC Embrapa justificam a escolha da empresa para realizar o estudo de caso proposto. Deve-se salientar também a importância estratégica de examinar iniciativas que visam modernizar a gestão das instituições intensas em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) para que o Brasil avance na geração de tecnologias sustentáveis, foco de atuação da Embrapa no âmbito da agropecuária.

Em termos teóricos, este estudo pode suprir a carência de pesquisas que buscam avaliar modelos de GpR em empresas públicas. Dessa forma, um estudo de caso conduzido em empresa de grande porte pode elucidar aspectos relevantes para ensejar futuras pesquisas acadêmicas como também revelar implicações gerenciais para a própria organização examinada. Apresentam-se também evidências empíricas da necessidade de se pautar por critérios de meritocracia no recrutamento de líderes, cultivar diversidade da equipe gestora, autonomia para

tomadas de decisão, conseguir apoio da alta gestão e estabelecer comunicação estratégica e humanizada para que a GpR seja fortalecida.

A Embrapa, exemplo de aplicação de alta tecnologia ao setor de *commodities* (Cruz, 2011), atua por meio de 47 Unidades de Pesquisa e de Serviços e de 14 Unidades Centrais Administrativas, presentes em todas as regiões brasileiras. Para ajudar a construir a liderança do Brasil em agricultura tropical, a empresa investe, sobretudo, no treinamento de recursos humanos, contando em 2013 com 9.750 empregados, sendo 2.396 pesquisadores, dos quais 84% possuem doutorado e 12% realizaram estudos pós-doutorais. Em 2012, para cada R\$ 1 aplicado na Embrapa, R\$ 7,80 retornaram para a sociedade (Embrapa, 2012), valores que levam em conta apenas a soma dos ganhos relativos à adoção de uma amostra de 103 tecnologias e 227 cultivares.

Todavia, a dimensão territorial alcançada pela distribuição geográfica de suas Unidades Descentralizadas tende, com outras causas tais como possíveis restrições orçamentárias e necessidade de submeter propostas a instâncias superiores, a provocar eventual morosidade na implantação de projetos corporativos que dependam de intensa articulação e permanente sinergia entre diferentes níveis do governo.

O presente artigo inicia a análise com a apresentação do PAC Embrapa e aborda a gestão orientada para resultados no contexto da Embrapa. Após essa seção, descrevem-se empiricamente a gestão do PAC Embrapa, a estrutura organizacional do Programa, o controle e acompanhamento nas Unidades da Empresa, a estratégia de comunicação do Programa assim como a gestão das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária, instituições igualmente atendidas pelo PAC Embrapa. Por fim, apresentam-se as implicações gerenciais do estudo. A seguir, apresentam-se os procedimentos metodológicos, e salienta-se o porquê de o estudo de caso ser adequado para o objetivo proposto.

2. Metodologia

O artigo baseia-se em estudo de caso qualitativo descritivo, conduzido entre os anos de 2009 e 2011, na Embrapa. Por serem os autores do estudo empregados da Embrapa, os dados primários foram coletados na própria empresa por meio de interações constantes com os gestores do Programa. Dado que o *status* do pesquisador produz efeitos na coleta de dados (Alami et al., 2010), e levando-se em conta a proximidade entre pesquisadores e entrevistados, buscou-se incrementar o rigor metodológico com imparcialidade na análise dos dados observados.

O estudo tem caráter interpretativo e parte de uma ontologia que leva em conta a interação sujeito-objeto. Evita-se uma epistemologia subjetivista, entendida como resultados criados pela interação entre pesquisador e pesquisado. Embora atores envolvidos no sistema social tenham compreensão limitada e distorcida da natureza do sistema como um todo (Bevan, 2009), parte-se do pressuposto de que as descrições feitas sobre o fenômeno pesquisado apresentam evidências capazes de explicar a realidade. Dessa forma, considera-se que o estudo adota uma epistemologia construtivista, dado que a lógica interpretativista pressupõe

que os dados não são como objetos a serem coletados, mas são produzidos como parte da interação social entre pesquisadores e pesquisados (Saccol, 2009).

Os principais métodos de coleta de dados foram (a) entrevistas conversacionais livres com todos os gestores do Programa, (b) observação participante, conduzida tanto no âmbito da Secretaria Executiva do PAC Embrapa quanto em sete Unidades de Pesquisa da Embrapa das cinco regiões do país, e (c) pesquisa documental. A entrevista conversacional livre caracteriza-se pelo surgimento das perguntas nos contextos e nos cursos naturais à interação, sem que haja uma previsão de perguntas nem de reações a elas (Godoy e Mattos, 2006:304).

Foram visitadas Unidades da Embrapa em todas as cinco regiões e observados aspectos pertinentes ao acompanhamento e controle de resultados. As observações necessárias ao estudo de caso ocorreram durante a execução do PAC Embrapa, desde sua implementação até a conclusão, compreendendo um período de três anos. Já na fase final do programa, foram realizadas três entrevistas baseadas em roteiro para dirimir dúvidas pertinentes a aspectos da gestão para resultados com o chefe da Secretaria Executiva do PAC Embrapa (SEP) e dois coordenadores. Busca-se na pesquisa descrever e analisar os dados à luz do referencial teórico elaborado.

Por ter enfoque em questão específica, o método de estudo de caso qualitativo é adotado no presente artigo. A compreensão do que é peculiar, como vem a ser o caso do PAC Embrapa, é uma característica intrínseca ao método de estudo de caso. Além de estar centrado em evento particular, o estudo de caso deve ter uma abordagem holística sobre a situação e resultar em descrição densa do fenômeno estudado (Godoy, 2006).

O presente artigo assume a forma de um estudo de caso descritivo com característica exploratória, dada a pouca presença na literatura, ou mesmo inexistência, de estudos similares sobre programas de governo em instituições públicas de pesquisa com a dimensão da Embrapa. Para Godoy (2006:124), pesquisas de natureza exploratória são importantes na medida em que apresentam informações sobre fenômenos pouco estudados. Dessa forma, por meio dos dados fornecidos contribui-se para futuros trabalhos de formulação teórica.

Embora a construção de teorias seja um aspecto central da pesquisa organizacional, e estudos de caso também possam contribuir para este fim (Eisenhardt, 1989), entende-se que um estudo de caso descritivo também apresenta valor na medida em que, a partir das especificidades encontradas no PAC Embrapa e descritas no estudo, podem-se fazer generalizações que contribuam para a melhoria da gestão de programas em instituições públicas. A possibilidade de contribuir para generalização a partir de um caso específico, validado empiricamente, é uma das virtudes do estudo de caso (Flyvbjerg, 2006).

3. O caso do PAC Embrapa e a gestão para resultados

Para que a Embrapa pudesse fortalecer sua base tecnológica e oferecer melhores condições para o avanço da agropecuária brasileira (Zanatta, 2008), o governo federal aprovou o PAC Embrapa, lançado por ocasião do 35º aniversário da Empresa, em abril de 2008, com

duração prevista até 2010 e, posteriormente, estendida até janeiro de 2012. O projeto não esteve vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC do governo federal, todavia, a expressão PAC Embrapa foi cunhada pelo presidente Lula à época do seu lançamento e, em decorrência, por esta sigla é que o programa passou a ser chamado (Embrapa, 2008).

O Programa também apoiou financeiramente 17 Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas) componentes do Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agrícola (Consepa). As organizações estaduais, em conjunto com universidades, outros institutos de pesquisa e parceiros direta ou indiretamente vinculados à atividade de pesquisa agropecuária, fazem parte do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), rede de conhecimento coordenada pela Embrapa.

O PAC Embrapa foi estruturado com 10 projetos, os quais são subdivididos em 141 metas distintas, programadas para cumprimento no período de 2008 a 2011 (Embrapa, 2008). Seis desses projetos resultaram em 164 ações de pesquisa financiadas e 120 tecnologias disponíveis para transferência (Embrapa, 2011b), divididas entre os seguintes temas: 1) Agricultura Amazônica Sustentável; 2) Segurança Alimentar e Alimentos Seguros; 3) Aproveitamento dos Recursos Naturais e Produção Agrícola Sustentável; 4) Competitividade e Sustentabilidade da Agricultura; 5) Avanço na Fronteira do Conhecimento; e 6) Competitividade em Agroenergia. O sétimo projeto objetivava ações para melhoria do modelo institucional da empresa, o oitavo continha metas para a revitalização da infraestrutura física e capacidade intelectual da Embrapa, o nono previa apoio à revitalização das Oepas e o último, finalmente, relacionava-se ao acompanhamento via satélite de obras do PAC do governo federal.

Dessa forma, diante do desafio de executar um Programa com R\$ 914 milhões programados, como foi divulgado na mídia pelo jornal *O Estado de S. Paulo* (Salvador e Conceição, 2008), a alta gestão da Embrapa elaborou um modelo diferenciado de governança para o PAC Embrapa, caracterizado pela gestão para resultados (GpR).

Para Moore (1995), programas de governo devem perseguir metas com potencial de gerar valor público. Neste aspecto, entre as ações estratégicas ao futuro da Embrapa presentes no Programa (Simões, 2008) destacam-se três: (a) modernização e adequação às normas ambientais dos laboratórios e campos experimentais, (b) ampliação e qualificação do quadro de pessoal, (c) internacionalização por meio dos Laboratórios Virtuais no Exterior (Labex) e intensificação da atuação da Embrapa África, entre outras ações de PD&I.

A GpR é uma estratégia de gestão pela qual todos os atores envolvidos, que contribuem direta ou indiretamente para alcançar um conjunto de resultados, garantem que seus processos, produtos e serviços contribuam para a realização dos resultados desejados, em termos de bens e serviços produzidos (*outputs*) e objetivos (Nações Unidas, 2010), o que resulta na criação de valor público, entendido como a contribuição do setor público para o bem-estar social, econômico e ambiental da sociedade (Try e Radnor, 2007).

Analisada sob a ótica da teoria do valor público (Moore, 1995), pode-se argumentar que a GpR auxilia gestores públicos a prestar serviços com melhor benefício-custo, a alcançar as metas desejadas e a auxiliar no incremento da confiança por parte dos cidadãos (Try e Radnor, 2007).

O enfoque em resultados demanda fluxo circular e intenso de informações entre as unidades supervisionadas e a unidade gestora (Sundström, 2006), *accountability* para responsabilização pelos resultados (Mayne, 2007), e requer monitoramento e autoavaliação dos progressos, incluindo a elaboração de relatórios sobre desempenho (Nações Unidas, 2010). No contexto da administração pública, a GpR ganha complexidade dada a natureza de recursos limitados, expectativas elevadas por parte de diversos *stakeholders*, e regulações (Try e Radnor, 2007).

Percebe-se ainda, como destaca Abrucio (2007:83), que a efetividade das políticas públicas “depende do entrosamento entre os níveis de governo, uma vez que os entes locais executam as ações, mas precisam de colaboração horizontal e vertical para ter sucesso”, assim como observado em programas de governo de amplitude e executados por órgãos que estão vinculados a ministérios, como é o caso do PAC Embrapa.

Entende-se por resultados, no presente estudo, não somente a execução orçamentária, mas o alcance integral do que foi planejado (ex.: reforma de laboratório, ampliação e treinamento do quadro de pessoal etc.). Tal modelo possibilitou ao PAC Embrapa elevada execução orçamentária. “A execução financeiro-orçamentária do Programa foi exemplar, registrando anualmente comprometimento acima dos 95% dos recursos recebidos” (Embrapa, 2011b:10).

A quase totalidade de uso dos recursos liberados é um indicativo do cumprimento de metas planejadas. Deve ser ressaltado que, dada a natureza dos investimentos em P&D, para mensurar os *outcomes*, entendidos como os benefícios alcançados resultantes dos produtos e serviços gerados (Mayne, 2007), far-se-ia necessária uma pesquisa de longo prazo.

Por ser tema amplo, a nova administração pública permite diversas abordagens. Conforme destaca Bresser-Pereira (1998), envolve tanto aspectos políticos, relacionados à promoção da governabilidade, quanto econômicos e administrativos, aqueles que visam aumentar a governança. O enfoque gerencial, promovido no setor público brasileiro a partir de 1995, como cita Corrêa (2007), introduziu no governo alguns dos parâmetros de trabalho próprios do setor privado, como a gestão para resultados.

A GpR é viabilizada por diversos mecanismos gerenciais, desde o planejamento estratégico das ações governamentais até a avaliação de desempenho. A ampliação da flexibilidade gerencial, o desenvolvimento de indicadores de desempenho e a medição das metas estabelecidas, características da nova gestão pública, visam incrementar a habilidade de o governo mostrar resultados (Corrêa, 2007:498).

Tal enfoque em resultados é acompanhado da pressão por demonstrar maior transparência e *accountability* (Crawford e Helm, 2009). Para o setor público, a GpR possibilita também gerar subsídios para retroalimentação de informações para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais (Corrêa, 2007).

A GpR é apontada por Moynihan (2006) e Poister (2010) como focada mais no melhor desempenho do que no comando. Nesse ponto, cabe destacar Bresser-Pereira (2008), para quem a reforma da gestão pública envolve um processo de descentralização, caracterizado pela delegação de poder para níveis inferiores, ao mesmo tempo que fortalece o núcleo estratégico do Estado e torna mais eficazes os mecanismos de responsabilidade social.

Do mesmo modo, como destacam Diniz e colaboradores (2006), a implantação da GpR requer o abandono do excesso de burocracia, eliminando-se controles desnecessários que representam limitações ou barreiras para a obtenção de resultados oriundos de decisões centralizadas. A seguir, em conjunto com a abordagem teórica, é feita uma análise de como a gestão do PAC Embrapa se enquadra na GpR e de que forma tal modelo gerencial contribuiu para o cumprimento das metas estabelecidas.

4. Gestão do PAC Embrapa

4.1 Descrição empírica

Entre os anos de 2004 e 2011, o aporte total do Tesouro Nacional ao orçamento da Embrapa teve evolução de 210% (Embrapa, 2006; Embrapa, 2012b), conforme análise dos dados constantes nos relatórios anuais da empresa. Se considerarmos apenas a rubrica de investimentos, esse salto, de R\$ 24 milhões em 2004 para R\$ 164 milhões em 2011, representa aumento de 680%. Esses números corroboram a percepção de que os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação agropecuária são considerados estratégicos para o desenvolvimento do Brasil.

O aumento dos investimentos significa também expansão de atividades e necessidade de maior capacidade gerencial e governança. Bresser-Pereira (2008) enfatiza que a reforma da gestão pública, embora envolva a descentralização, implica mais trabalho gerencial. Para Crawford e Helm (2009), a entrega dos resultados na gestão pública passa cada vez mais a ser na forma de grandes projetos e programas de governo. A organização de equipes para gerenciar projetos e a GpR são vistas como uma evolução do modelo tradicional de gestão para a nova administração pública (Moynihan, 2006; Mayne, 2007).

O valor do gerenciamento de projetos para o governo “está na contribuição para uma governança eficaz, incluindo a transparência e a responsabilização, a eficiência e a utilização eficaz dos recursos, e a manutenção da confiança do público” (Crawford e Helm, 2009:74). Conforme relatam os autores, e tendo em vista a crescente demanda da sociedade brasileira por resultados da gestão pública, evidencia-se que já não basta a execução responsiva.

A partir da experiência do PAC Embrapa, pode-se dizer que deve haver o compromisso de iniciar o programa de governo de modo planejado com visão de futuro em curto, médio e longo prazos, executá-lo em conformidade com as diretrizes propostas, acompanhar o cumprimento de metas e finalizar o programa no momento adequado.

A GpR, no âmbito do PAC Embrapa, caracterizou-se pelo estabelecimento de metas desafiadoras, gestão compartilhada entre profissionais capacitados, comunicação interna eficaz para que todos fossem responsáveis pelo alcance dos resultados, comunicação externa focada na prestação de contas para o cidadão e sistemas de informações gerenciais que contribuíssem com ganhos de desempenho e não fossem direcionados apenas para evitar erros.

O modelo de gestão do PAC Embrapa objetivou promover ações para assegurar a aplicação integral dos recursos destinados ao Programa e contribuir para a melhoria dos processos organizacionais. Pode ser entendido, ainda, como um compromisso da Embrapa de crescer em eficiência e qualidade na sua gestão diante do maior aporte de recursos (Embrapa, 2008).

Dessa forma, a equipe de gestão do PAC Embrapa priorizou a governança e o desenvolvimento institucional, respeitando os princípios da distribuição eficiente de recursos públicos e *accountability*.

Para Bresser-Pereira (1998:28), a administração pública gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. Para tanto, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação, características que foram incentivadas pelo modelo de gestão da Embrapa. Por exemplo, ao abrir chamada para novos projetos de pesquisa, além de priorizar ideias inovadoras relacionadas aos temas prioritários, o Programa possibilitou maior agilidade entre a submissão do projeto em si e a implementação da pesquisa.

Segundo Abrucio (2007), embora a administração pública por metas e indicadores já tenha sido introduzida em algumas experiências brasileiras, o seu uso ainda é bem restrito, pouco conhecido do público e, ainda mais agravante, de pequena assimilação junto à classe política. Segundo o autor, a evolução para uma gestão mais focada em resultados dependerá, portanto, de um convencimento dos diversos atores políticos e sociais sobre a necessidade de se adotar este novo modelo de gestão. “Daí que não bastarão alterações institucionais; serão necessárias mudanças na cultura política, como ocorreu no caso da responsabilidade fiscal” (Abrucio, 2007:83).

Garces e Silveira (2002:73) citam que a gestão de programas estratégicos demanda gerentes capazes de integrar esforços de pessoas e equipes dentro e fora da organização à qual foi atribuída a condução do programa. Para os autores, o novo modelo de gestão pública requer capacidade de negociação, de motivação de equipes próprias ou remotas, comunicação com o público-alvo do programa e conhecimento das técnicas de gestão de projetos e programas.

Problemas na implantação da gestão para resultados foram também identificados em países mais desenvolvidos. Poister (2010), ao se referir aos Estados Unidos, destaca que, embora o planejamento estratégico já seja amplamente utilizado no serviço público, há dificuldades tanto para estabelecer e acompanhar metas como para desenvolver estratégias para o alcance das metas. Moynihan (2006) afirmara que a implantação parcial da GpR gera frustrações.

Considerar a realidade americana, descrita por Poister (2010) e Moynihan (2006), pode fornecer melhor entendimento do pouco uso da gestão para resultados no serviço público brasileiro. Ainda segundo Poister (2010), deve haver a transição do planejamento estratégico para a gestão estratégica, prática considerada mais adequada para garantir que as estratégias traçadas se convertam em ações.

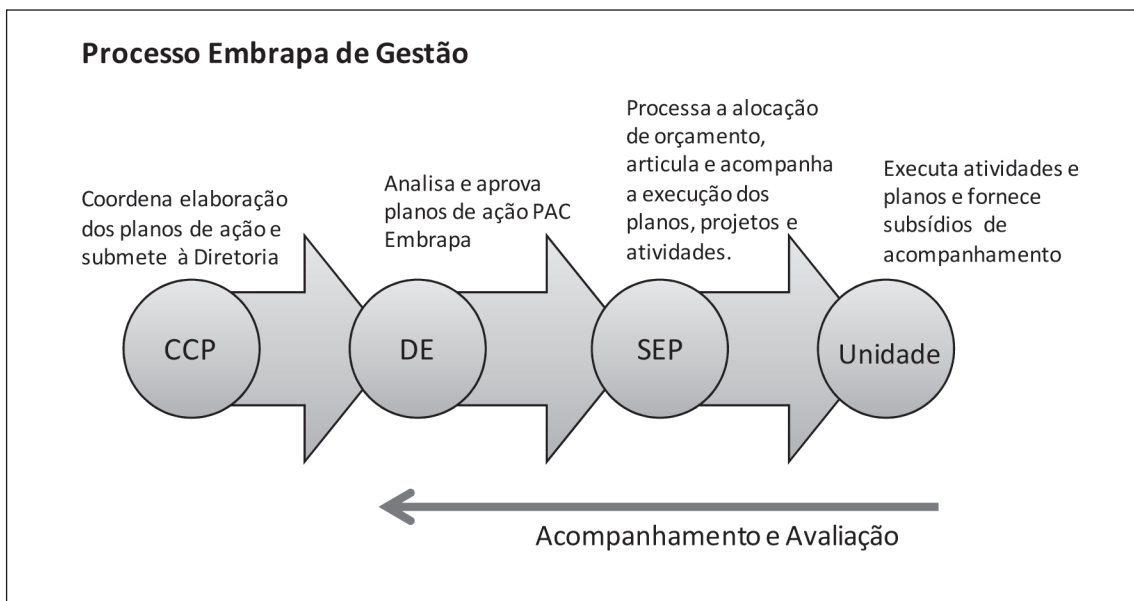
A gestão estratégica está interessada com a garantia de que a estratégia seja implementada com eficácia e incentivando o aprendizado estratégico, pensando e agindo de modo contínuo (Poister, 2010). A adoção da visão mais ampla de gestão, como defendido pelo autor,

implica a implantação de planos de ação para o alcance das metas, revisão orçamentária, e controle dos procedimentos operacionais que levam ao alcance dos resultados, aspectos identificados no PAC Embrapa cuja estrutura se discute a seguir.

4.2 Estrutura organizacional para gestão do PAC Embrapa

Para propor, coordenar e supervisionar o andamento das ações relacionadas aos projetos e às metas do PAC Embrapa foram implantados a Secretaria Executiva do PAC Embrapa (SEP) e o Comitê Consultivo do PAC Embrapa (CCP), conforme apresentado na figura 1.

Figura 1
Processo de gestão, decisão e execução do PAC Embrapa



Fonte: Adaptado de Embrapa (2011b).

O Comitê Consultivo é uma instância de assessoria ao diretor-presidente e à Diretoria-Executiva (DE) da empresa, com a função de auxiliar na elaboração, análise e aprovação dos planos de ação que buscam a execução estratégica das metas do programa. O acompanhamento das ações de cada um dos 10 projetos que constituem o programa é tarefa da Secretaria Executiva do PAC Embrapa (SEP).

Coube ainda, a essa Secretaria, viabilizar a implementação dos 10 projetos e propor ajustes, assegurar a aplicação integral dos recursos e divulgar as ações do Programa. Assim, coube à secretaria interagir com as Unidades da Embrapa, responsáveis pela execução das atividades.

Sobre a estrutura organizacional elaborada, deve-se ressaltar que a implantação do modelo de GpR, que emergiu das práticas para implantação do PAC Embrapa, começou com a formação da equipe de trabalho. No âmbito público, a experiência brasileira, de acordo com Oliveira (2010), aponta que critérios políticos prevalecem na indicação de profissionais para ocupar cargos e até há casos de altos gestores sem experiência prévia na área a ser dirigida.

A meritocracia na formação da equipe de trabalho, com profissionais de carreira da empresa com *expertise* em suas respectivas funções, caracterizou a implantação da Secretaria responsável pela gestão do PAC Embrapa. Para exemplificar, constatou-se que todos os coordenadores do Programa, assim como os dois supervisores, eram profissionais concursados da Embrapa sem filiação partidária, o que se refletia também na alta gestão da empresa, presidida na época da implantação do Programa pelo pesquisador Silvio Crestana, físico com experiência prévia em gestão na Embrapa Instrumentação Agropecuária (São Carlos — SP) e no Laboratório Virtual da Embrapa no Exterior (Labex-USA). A meritocracia na escolha dos profissionais favorece o surgimento de liderança autêntica, apontada como relevante para o melhor desempenho (Eboli, Cavazotte e Lucena, 2012).

Ter um instrumento de gestão dedicado e estruturado permitiu à Embrapa explicitar como as atividades do PAC Embrapa deviam ser realizadas e operacionalizadas. Oliveira (2010:60) salienta que “ninguém consegue ser um gestor direcionado para resultados se não existirem, antecipadamente, metodologias e/ou técnicas e/ou processos que orientem como as atividades das empresas devem ser realizadas, inclusive as interações entre elas”.

A Secretaria pode ser analisada como uma unidade estratégica de negócios (UEN), um núcleo com autonomia para tomar decisões que facilitem e agilizem o alcance dos resultados. O estabelecimento de unidades estratégicas no setor público é visto por Viljoen e Dann (2000) como uma tendência consolidada. Os autores salientam que (a) “mudanças drásticas na tradicional estrutura organizacional do setor público” são uma das implicações da adoção do gerencialismo público, e que (b) “continuarão ocorrendo criações contínuas de UENs”, divisões autônomas com responsabilidade sobre sua atuação (Viljoen e Dann, 2000:36).

Fusco (1997) aponta alguns benefícios da adoção da UEN. Para o autor, a unidade estratégica permite obter unidades operacionais mais focalizadas, trazendo ganhos na curva de experiência dos processos envolvidos, agilidade operacional e maior aderência dos controles e decisões gerenciais.

O exercício do colegiado, como um núcleo de gestão ligado à Diretoria-Executiva, mostrou-se estratégia bem-sucedida de assessoramento, uma vez que privilegiou dois posicionamentos: 1. a eficiente aplicação de recursos, que desde o início teve tratamento diferenciado com orientação objetiva e predefinida, e seguiu alocada com rubricas especiais em paralelo ao orçamento ordinário da Embrapa; 2. o fluxo diferenciado de trabalho, no qual a privilegiada interlocução do CCP e da SEP junto às Unidades Centrais e Descentralizadas foi elemento primordial de coalizão em torno do Programa.

Nesse sentido, a criação da Secretaria contribuiu para o alcance dos resultados esperados pelo PAC Embrapa. Para promover o foco nos resultados, a permanência de objetivos e o

compromisso com a agilidade, a manutenção de equipe enxuta, composta originalmente por oito empregados, foi premissa para a constituição da Secretaria Executiva.

A avaliação da estrutura de projetos e metas possibilitou a construção de uma matriz de resultados esperados e a decorrente percepção da existência de agrupamentos temáticos, *clusters* naturais que encontram afinidade nos procedimentos ou produtos da execução. Nesse sentido, para auxiliar a Chefia da Secretaria Executiva a dar maior efetividade no apoio e monitoramento da execução dos projetos e metas, foram instituídas três coordenadorias na SEP, cada uma delas voltada a um desses agrupamentos, conforme a figura 2.

Para a Coordenadoria de Apoio às Ações de PD&I (CPE), responsável pela coordenação dos projetos de 1 a 6, com diversas ações de pesquisa e transferência de tecnologia (TT), foi designado pesquisador da Embrapa com experiência em gestão de projetos. A Coordenadoria de Apoio à Inovação Institucional (CII), responsável pelo projeto 7, também foi ocupada por empregado da Embrapa com carreira voltada à gestão da inovação. Finalmente, para a Coordenadoria de Apoio às Ações de Recursos Humanos e de Infraestrutura (CAR) foi designado outro empregado da Embrapa com perfil e atuação prévia compatíveis com as ações previstas nos projetos 8 e 9.

Figura 2
Matriz de resultados esperados no PAC Embrapa

Projetos	PD&I	TT	Produtos	Obras	Equipamentos	Instituição	RH
1. Agricultura Amazônica	✓	✓					
2. Segurança Alimentar	✓	✓					
3. Recursos Naturais	✓	✓					
4. Agricultura Familiar	✓	✓					
5. Fronteira do Conhecimento	✓	✓					
6. Agroenergia	✓		✓				
7. Institucional/Governança						✓	
8. RH e Infraestrutura			✓	✓	✓		✓
9. Oepas			✓	✓	✓		
10. Monitoramento por Satélite							

Fonte: PAC Embrapa (Embrapa, 2008).

Concluiu-se a formação desta célula de trabalho com a integração de um analista em orçamento e finanças, um profissional de comunicação e dois auxiliares administrativos, todos

empregados de carreira da instituição. Com o propósito de prover celeridade a procedimentos, sem causar inchaço nas estruturas, foram ordenados ainda um advogado e um engenheiro civil a prestar apoio prioritário, sem mudança de lotação ou prejuízo às suas funções rotineiras, aos componentes da Secretaria Executiva e do Comitê Consultivo do PAC Embrapa.

Evidenciou-se, ainda, a diversidade cultural na equipe gestora do Programa, aspecto citado por Cox (1994) como positivo para a criatividade, a tomada de decisão e a inovação. Além da diversidade de gênero e idade, a equipe foi composta por empregados de distintas formações acadêmicas e oriundos de quatro regiões do Brasil.

Previu-se também, na proposta para gestão do programa, a constituição eventual de Grupos de Trabalho e equipes para execução de tarefas específicas e de duração determinada. Tal ferramenta é largamente utilizada e, dentre os grupos formados, pode-se destacar para fins de exemplificação: GT-LAB: Grupo de Trabalho designado em outubro de 2008 para elaborar diagnóstico da situação da rede de laboratórios da empresa e propor ações para melhoria de sua eficiência e efetividade, bem como para a modernização dos processos, dos equipamentos e das instalações; e GT-CE: Grupo de Trabalho designado em fevereiro de 2009 para avaliar a infraestrutura de apoio à condução de pesquisas localizadas em campos experimentais (não laboratoriais) e elaborar proposta de recuperação de infraestrutura necessária e essencial à realização de pesquisa e à qualidade dos resultados.

Convém destacar que a estrutura de gestão do PAC Embrapa não se propôs a substituir qualquer outra já existente na Embrapa, pelo contrário, recebeu a missão de articular esforços, criar sinergia e promover a agilidade necessária para execução do programa, sempre com apoio dos organismos existentes. Dessa forma, pode-se dizer que a Secretaria reforça a governança na Embrapa. Bento (2003:85) cita que a governança “diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo”.

Conforme destaca Campos (1990:1), a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. Ainda na fase de redação do programa e definição das futuras metas, a Diretoria-Executiva da Embrapa, apoiada pelo então núcleo embrionário do Comitê Consultivo, estabeleceu canais de consulta, diagnóstico e diálogo com toda a rede de Unidades da Embrapa, além das Organizações Estaduais de Pesquisa, para determinar os grandes conjuntos de intervenções prioritárias.

Logo após a aprovação do programa por parte do governo federal, apoiado pelos órgãos centrais da Empresa — Departamento de Recursos Materiais, Gestão de Pessoas e Pesquisa e Desenvolvimento, entre outros — o Comitê Consultivo passou a detalhar o planejamento para execução desses projetos de intervenção em documentos formais denominados Planos de Ação, que traziam cronograma, orçamento, detalhes sobre as atividades e resultados esperados, além da indicação da responsabilidade pela implantação.

À época, Diretoria-Executiva e Comitê Consultivo depararam-se com um grande volume de demandas represadas nas Unidades Descentralizadas, especialmente por investimentos em infraestrutura, como decorrência de anos passados com aportes orçamentários insuficientes.

Coube ao Comitê Consultivo orientar a alta gestão da Embrapa no trabalho de elencar, no mais eficiente grau de prioridade, as demandas recebidas.

Uma vez aprovados os Planos de Ação, com atividades e respectivos executores definidos, coube à Secretaria Executiva alocar corretamente os recursos, elaborar métodos, mecanismos de controle, comunicar as normas de utilização do orçamento e, o mais importante, promover o engajamento de todos os empregados no grande propósito institucional que se anunciava.

Para execução dessa tarefa, a equipe da Secretaria Executiva, acompanhada por membros do Comitê Consultivo, realizou repetidas visitas para coleta de dados e demandas, acompanhamento de resultados obtidos e sensibilização de empregados a todas as Unidades Descentralizadas da Embrapa.

Mais que controlar custos, assegurar a conformidade legal de procedimentos ou medir a capacidade de implementação do governo, avaliar significa comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação do beneficiário, adequando crescentemente os programas à expectativa da sociedade. O processo de avaliação, realizado de forma participativa e transparente, proporciona, além disso, a ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa, fortalecendo a sua capacidade de promover e articular a obtenção de resultados. (Garces e Silveira, 2002:61)

Ainda sobre o fortalecimento da governança, pode-se destacar que o fluxo direto com a alta gestão da empresa favorece sobremaneira a busca pela efetividade na implantação do PAC Embrapa, uma vez que os gestores portam respaldo expresso da Diretoria-Executiva ao negociar metas e compromissos junto às Unidades Centrais e Descentralizadas da empresa. Em outras palavras, o sucesso de um empreendimento corporativo dessa magnitude exige que a Diretoria da empresa o assinale, desde a primeira hora, como prioritário.

Bento (2003) reforça a tese de que a governança implica a implantação de normas que favoreçam a redução dos custos de transação e a produtividade, a flexibilidade e a descentralização.

O estreito alinhamento da Secretaria Executiva às determinações emanadas da Diretoria-Executiva e do Comitê Consultivo, aliado à responsabilidade delegada à SEP de garantir o melhor desempenho institucional na execução de metas e orçamento, garantiu autonomia de decisão sobre os ajustes necessários, acrescido do poder para implementá-los, cabendo, em casos vultosos, apresentá-los *a posteriori* para a alta gestão, justificando-lhes as finalidades.

Nesta dinâmica, as Unidades executoras passaram a contar com acesso direto à instância decisória para todas as questões surgidas na execução do programa, o que facilitou sobremaneira a implementação das atividades, reduzindo a burocracia e os custos de transação, aumentando a produtividade relativa dos processos envolvidos.

Para a Embrapa, a criação dos órgãos de apoio à execução do Programa surgiu para garantir o alcance dos resultados, iniciativa vinculada à ideia de gerencialismo público. Conforme destaca Rezende (2004), a consolidação de um novo modelo de gestão pública em que

modelos tradicionais de responsabilização — *rule-based* — sejam, progressivamente, substituídos por modelos voltados para os resultados operacionais — *performance-based accountability* — privilegia o desempenho e a orientação por resultados.

4.3 Controle e acompanhamento nas unidades da Embrapa

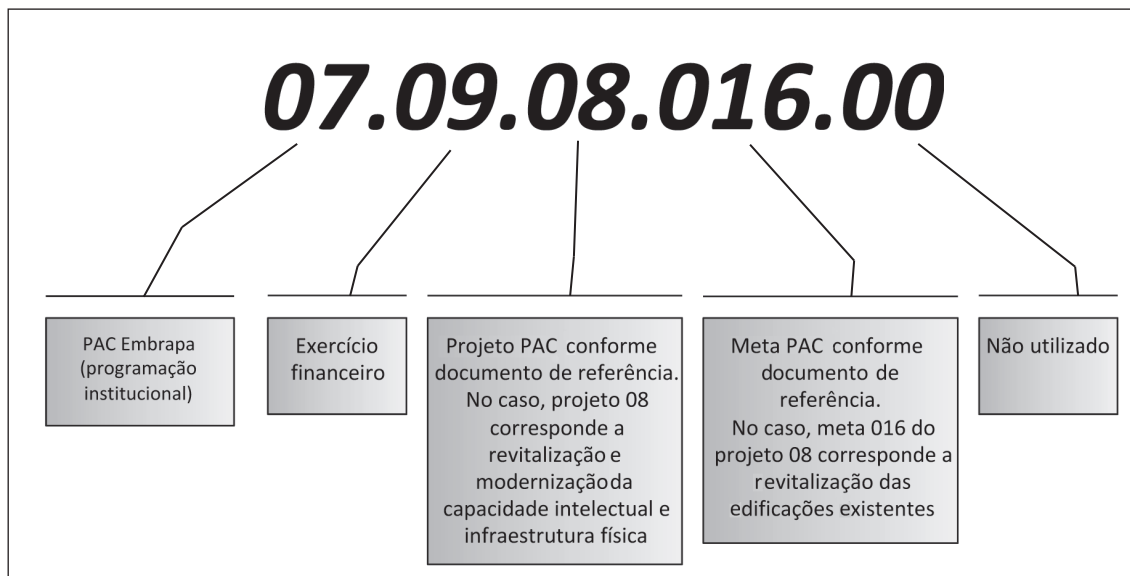
Para subsidiar a Diretoria-Executiva e o Comitê Consultivo do PAC Embrapa no acompanhamento da execução dos projetos e dos recursos vinculados ao programa, a Secretaria Executiva fez uso das seguintes ferramentas:

- a) disponibilidade permanente: contato permanente e facilitado com as unidades executoras para orientação, instrução de processos e demandas e acompanhamento da execução;
- b) visitas *in loco*: a todas as unidades executoras para sensibilização das equipes, orientação, monitoramento e verificação da execução;
- c) tomada de contas: prestação de contas anual, ou a qualquer tempo, das unidades executoras pelo uso dos recursos vinculados ao programa;
- d) sistemas corporativos: captação de informações de acompanhamento por meio dos sistemas informatizados existentes (*i.e.*, Siafi; Centro de Custos; Sistema de Acompanhamento de Obras; e Sistema de Gestão de Projetos);
- e) auditoria: acompanhamento técnico *in loco* a cargo da Auditoria Interna da Embrapa, para verificação de procedimentos e aplicação de recursos;
- f) relatórios detalhados elaborados a qualquer tempo, sob demanda da Diretoria-Executiva e, anualmente, dos documentos intitulados Relatórios de Execução PAC Embrapa, publicação que sumariza resultados alcançados durante o exercício a que se referem.

Foram realizadas, em 2009 e 2010, quatro séries de viagens de acompanhamento às Unidades Descentralizadas e Escritórios da Embrapa Transferência de Tecnologia. O foco das visitas era disseminar informações que subsidiassem a plena execução do Programa e ouvir as unidades quanto a fatores limitantes para execução das metas. Tal fluxo de informação circular e intenso no acompanhamento da execução das metas caracteriza a GpR (Sundström, 2006). Observou-se ainda, assim como destacado também por Kanufre e Rezende (2012) ao analisar a GpR na prefeitura de Curitiba, uma realimentação entre o processo de monitoramento e os planos e ações estratégicas de ação.

A estrutura do PAC Embrapa, dividida em 10 projetos com 141 metas subjacentes, favoreceu o controle do orçamento e induziu ao estabelecimento de codificação específica para a gestão do plano, na qual se registra o código do Programa no Sistema de Gestão Embrapa, o ano do exercício financeiro ao qual se refere a aplicação, além do projeto e da meta específica a ser cumprida de acordo com o descrito no documento do PAC Embrapa, como exemplificado na figura 3.

Figura 3
Modelo do código para Plano de Ação PAC Embrapa



Fonte: Embrapa (2008).

Este código acompanhou cada parcela de orçamento. Desde a sua alocação a determinada atividade ou Centro de Pesquisa até a liquidação dos valores por meio do pagamento de bem ou serviço contratado, sendo expressamente registrado nos processos financiados com recursos do Programa.

Na base de dados da Secretaria Executiva, este código foi correlacionado de maneira clara à unidade executora, valor da parcela, ação orçamentária, projeto e meta PAC Embrapa, além de projeto ou ação específica contra a qual o montante foi alocado.

Esta base de dados foi constituída por planilhas do aplicativo MS Excel, com atualização dinâmica e restrita aos operadores de orçamento. A construção de um sistema informatizado que fosse dedicado à tarefa de controle do programa mostrou-se infactível, em razão de limitações estruturais de suporte interno em Tecnologia da Informação, perspectiva de alto dispendio para contratação externa do serviço e, principalmente, avaliação de que haveria baixa adesão e comprometimento para alimentação do sistema nas unidades executoras, uma vez que a administração da empresa já demanda número grande de sistemas corporativos.

A seguir, descrevem-se e analisam-se as ações de comunicação do PAC Embrapa.

4.4 Comunicação interna e externa

As ações de comunicação, tanto no âmbito interno quanto no diálogo aberto com a sociedade, foram consideradas, desde o início, estratégicas para o sucesso do Programa. Foi conduzido à

equipe da Secretaria Executiva um jornalista, a quem coube propor o Plano de Comunicação do PAC Embrapa com as diretrizes, ações e metas para comunicação dos resultados do programa aos ambientes interno e externo à empresa, incluindo criação, divulgação e fortalecimento da marca PAC Embrapa.

O profissional de comunicação lotado na Secretaria trabalhou em rede com os demais profissionais de comunicação das Unidades da Embrapa. Para Bueno (2009),¹ uma comunicação pública com vocação para atender ao interesse público não deve ser terceirizada. Segundo o autor, o *éthos* da comunicação pública difere da comunicação privada. A comunicação pública não pode ser medida apenas pela obtenção de resultados imediatos, mas estar respaldada numa cultura que privilegia o interesse público, a democratização da informação, o relacionamento transparente com a sociedade e, sobretudo, pela preservação da própria identidade de cada organização pública.

A comunicação governamental é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social, e, em suma, provoca o debate público (Brandão, 2007).

De maneira colaborativa com a Secretaria de Comunicação da Embrapa, foram publicadas nos diversos meios de comunicação interna notícias sobre as ações do PAC nas Unidades da Embrapa. Destacou-se a execução de obras de infraestrutura e ações de pesquisa e transferência de tecnologias financiadas pelo Programa.

Ainda no âmbito interno, paralela à programação de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação que compõem o Sistema Embrapa de Gestão (SEG), e com o *slogan* “É hora de tirar suas ideias inovadoras do papel”, foi lançada em 2009 a Chamada Especial — PAC Embrapa para novos projetos de pesquisa. Os diferenciais da Chamada foram o fluxo contínuo de avaliação de propostas e a celeridade na avaliação, resposta, implantação e liberação de recursos para o projeto, diferenciais implantados e facilitados pela atuação da SEP como unidade de negócios autônoma. Os editais foram divulgados às Unidades por meio de cartazes e *folders* impressos, *banner* e matérias jornalísticas na intranet da Embrapa.

A comunicação também facilitou e reforçou a prestação de contas das metas cumpridas do Programa. Nesse ponto, a comunicação realizada serviu para reforçar a ideia de que, na gestão para resultados, tal como Araújo defendera em seu estudo sobre o sistema único de saúde pública, “não se trata de uma prestação de contas vinculada apenas a aspectos de natureza processual e legal, mas de uma prestação de contas que contemple, também, aspectos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública” (Araújo, 2010:230).

Para tanto, além dos componentes mais factuais, como distribuição de *releases* para a imprensa e atendimento a diversos pedidos da mídia para entrevistas com os gestores, foi aberto diálogo com a sociedade por meio da participação do PAC Embrapa na edição 2010

¹ BUENO, Wilson. *A privatização nefasta da comunicação pública*. Disponível em: <<http://portalimprensa.com.br/columnistas/colunas/2009/06/16/imprensa440.shtm>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

da exposição Ciência para a Vida, organizada pela Embrapa, em Brasília-DF, com enfoque no público urbano.

Para despertar o interesse do público jovem, predominante entre os visitantes da Ciência para a Vida, os resultados alcançados pela Embrapa, apoiados pelo PAC Embrapa, foram apresentados por meio de um filme holográfico. Para complementar as ações de comunicação, ao final de cada exercício, a Secretaria publicou balanços preliminares de suas ações. Com ênfase na execução financeira e nos projetos atendidos, os relatórios foram disponibilizados para leitura no Portal Embrapa. No primeiro semestre de 2011, foi publicado também o *Portfólio PAC Embrapa*, publicação distribuída em formato impresso e em CD-ROM com os resultados alcançados. O portfólio enfatizou impactos positivos do Programa apresentados pelo público beneficiado pelas ações: produtores rurais, pesquisadores, assistentes de campo e laboratórios, entre outros personagens.

Dessa forma, ao priorizar uma prestação de contas não limitada apenas aos mecanismos dos aspectos burocráticos próprios da administração pública — voltados essencialmente aos órgãos de controladoria e auditoria (Araújo, 2010) —, o PAC Embrapa focou as ações de comunicação para o cidadão.

Dar publicidade às ações do PAC Embrapa sempre foi uma ação permanente. Os relatórios de realizações são resultado de intensa apuração junto às Unidades. Ao todo, foram realizadas cinco reuniões para demonstração dos resultados a membros da Casa Civil, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Atendimento às demandas da mídia, participação em eventos e relatórios anuais auxiliaram a levar até a sociedade civil informações sobre os resultados obtidos a partir da aplicação dos recursos recebidos.

A seguir, descreve-se a iniciativa de modernização das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas) e aborda-se como foram implantados os planos de trabalho nestas instituições.

4.5 Gestão estratégica para Oepas

Com o objetivo maior de reavivar a capacidade de produção de resultados no Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), organização constituída pela Embrapa e instituições parceiras que atuam no desenvolvimento de inovações para a produção agrícola nacional, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia (CGEE/MCT) realizou em 2006, a pedido da Embrapa e do Conselho Nacional das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Consepa), um estudo rigoroso sobre o papel das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas), suas condições operacionais e potenciais de contribuição.

Tendo em vista a meta do PAC Embrapa de modernizar as Oepas, o levantamento possibilitou um conhecimento mais profundo por parte da equipe gestora do Programa sobre a realidade das instituições estaduais. Com base nos resultados dessa análise, 17 Oepas mem-

bro do Consepa foram induzidas em 2007 a elaborar, com suporte técnico de consultores do CGEE/MCT, Programas de Gestão Estratégica focados na sua reestruturação e aumento de capacidade operacional.

Tal esforço, voltado para o fortalecimento da rede de conhecimento formada pelas Oepas e Embrapa, vai de encontro ao pensamento de Peters (1998:297), quando afirma que analisar a coordenação no setor público requer pensar nas interações não apenas entre organizações, mas como redes de organizações interagem.

Em razão desses programas, foi possível quantificar demandas orçamentárias por investimentos, que o governo federal resolveu atender mediante repasses feitos por meio do PAC Embrapa. Neste contexto, a Embrapa implantou um sistema e estrutura de apoio, acompanhamento e controle de resultados diferenciado, e adequado tanto aos objetivos do projeto quanto à dinâmica de relação interinstitucional.

Inicialmente, constituiu oito diferentes Grupos de Trabalho que foram incumbidos de apoiar e orientar as Oepas durante a elaboração de Planos de Trabalho que servissem à sua revitalização e estivessem alinhados aos objetivos perseguidos. Tais instrumentos, depois de redigidos, passaram pelo crivo de avaliação interna da Embrapa e, então, quando aprovados, tornaram-se anexos norteadores das ações a serem desenvolvidas no escopo dos convênios de repasse, assinados anualmente entre a Embrapa e essas instituições.

Na sequência do triênio de execução do PAC Embrapa (2008-10), o repasse de recursos de um exercício ficou condicionado à execução dos orçamentos recebidos no exercício anterior, prática típica da gestão para resultados. Para Bresser-Pereira (2008), uma vez que a reforma gerencial representa uma evolução em relação à reforma burocrática, ela adota novas formas de controle ou responsabilização. Assim, foram mobilizados, na Secretaria Executiva, Assessoria de Relações Nacionais e Departamento de Administração Financeira da Embrapa, técnicos com diferentes perfis e funções, responsáveis em conjunto pelo suporte, orientação e acompanhamento da execução dos termos de convênios e do cumprimento das metas do programa.

Tais empregados fizeram uso de ferramentas como verificação de andamento e resultados, principalmente, a partir de informações extraídas do Portal de Convênios do Governo Federal (Siconv), de tomadas especiais de contas, visitas técnicas para verificação *in loco* e auditorias procedidas pela Auditoria Interna da Embrapa. Os processos de repasses anuais foram finalizados apenas após aprovação, quando coube, da prestação de contas de convênio encaminhada pelas entidades beneficiárias.

5. Considerações finais: implicações gerenciais

A análise dos dados empíricos aponta evidências de que sete requisitos foram relevantes para implantar a GpR de modo eficiente no âmbito do PAC Embrapa, conforme se apresenta no quadro 1.

Quadro 1
Requisitos da GPR presentes na gestão praticada no PAC Embrapa

1. Meritocracia
<ul style="list-style-type: none"> • Observância a critérios de capacidade técnica na formação da equipe gestora; • Recrutamento interno dos gestores sem indicação política.
2. Apoio da alta gestão
<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo permanente com presidência e diretoria da empresa; • Confiança dos altos gestores no trabalho da equipe.
3. Autonomia para tomada de decisões
<ul style="list-style-type: none"> • Fluxo mais ágil para acompanhamento e controle dos resultados; • Menor hierarquização.
4. Diversidade
<ul style="list-style-type: none"> • Profissionais de distintos gêneros, idades e procedências envolvidos na gestão do Programa; • Equipe multidisciplinar com <i>expertise</i> em diferentes áreas do conhecimento.
5. Comprometimento da equipe
<ul style="list-style-type: none"> • Horário de trabalho flexível com enfoque no cumprimento de tarefas e metas; • Confiança e ajuda mútua entre membros como forma de maximizar comprometimento.
6. Comunicação estratégica
<ul style="list-style-type: none"> • Comunicação inserida desde o planejamento do Programa e com poder de decisão; • Comunicação interna humanizada com interações face a face (visitas técnicas) e veículos informativos com periodicidade; • Comunicação externa interativa e informativa para valorizar transparência das ações; • Atendimento permanente e rápido das demandas da imprensa.
7. Acompanhamento e controle
<ul style="list-style-type: none"> • Baseado em liderança autêntica; • Interações presenciais constantes para humanizar o controle.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados empíricos.

O estudo não objetivou mensurar benefícios percebidos do modelo de GpR que se revelou das práticas realizadas durante a implantação da gestão do PAC Embrapa, nem avaliar os impactos resultantes da implantação do Programa. Para tanto, seria necessário coletar dados juntos aos *stakeholders*, embora a natureza de longo prazo dos resultados de investimento em pesquisa possa impossibilitar uma análise imediatamente após a execução do Programa.

Ressalta-se, no entanto, a percepção dos pesquisadores de que pode haver relação positiva entre o modelo de gestão adotado e os resultados alcançados pelo Programa, com a melhoria da satisfação e da autoestima dos empregados, notadamente assistentes de campo e de laboratório, maior retenção de empregados e fortalecimento da reputação da instituição. Percebe-se, portanto, como oportunidade de pesquisa futura, a possibilidade de um estudo longitudinal para averiguar impactos de programas de governo com as características do PAC Embrapa.

A produção de relatórios de gestão, portfólio com resultados alcançados e outros documentos não deve ser vista como a finalidade da existência da estrutura gerencial criada. Mais

do que isso, o enfoque é desenvolver metas, gerenciá-las, ajustá-las e atuar como núcleo facilitador para a melhora de desempenho esperada. Walters, Abrahams e Fountain (1998:24) chegam a afirmar que não importa como um governo decide proceder, “o importante é destacar que o propósito final da gestão para resultados não é produzir documentos grossos com muitos dados”.

Tal modelo deve ser visto como um processo sistemático para melhorar a forma como o governo funciona, que inclui o desenvolvimento de metas e objetivos, passa necessariamente pela identificação de formas de melhorar a execução dos programas e mostra-se capaz de comunicar aos constituintes até que ponto os objetivos e metas traçados foram alcançados.

Os esforços de comunicação voltados, no âmbito interno, tanto para o engajamento dos empregados nas mudanças necessárias quanto para informar aos colaboradores sobre as iniciativas em curso são complementados pelas ações para a sociedade como um todo. Nesse ponto, também não bastou informar. É preciso, assim como no ambiente interno, envolver o público com a informação e abrir oportunidades de diálogo.

A experiência adquirida com o PAC Embrapa e sua boa execução sugerem que o presente modelo deva ser ratificado para o gerenciamento de projetos vultosos e especiais, observando processo incessante de aprendizado e melhoria. A expectativa de nova edição do Programa induz, ainda e *a priori*, a avaliação acerca da necessidade de retomada do projeto de construção de um sistema informatizado que integre os processos de gestão, acompanhamento e controle.

Para dar continuidade às ações que transformam a atitude burocrática em postura empreendedora, é essencial, conforme citam Garces e Silveira (2002:74), ampliar a capacitação gerencial dos empregados, prática já usual na Embrapa.

O esforço de capacitação amplo atende, ao mesmo tempo, à necessidade de criar uma linguagem comum de conceitos e procedimentos, essencial a um modelo de gestão em rede. A gestão por programas, diferentemente da gestão departamental, potencializa esse tipo de gerenciamento, à medida que permite organizar as múltiplas áreas de governo e os diversos setores da sociedade em torno de resultados na sociedade, de interesse comum.

Para empresas públicas, as evidências descritas apontam para uma condição: a identificação dos gestores deve obedecer a critérios técnicos e levar em conta quatro fatores como experiência reconhecida, formação profissional, compromisso ético, conhecimento em gestão e habilidade em desenvolver situações alternativas. Oliveira (2010:39) salienta que “ter conhecimento em gestão” é uma necessidade óbvia, mas “a realidade tem apresentado situações de pseudogestores”.

Fica também evidenciado que o bom desempenho da gestão direcionada para resultados do PAC Embrapa envolve um esforço gerencial multidisciplinar, com ênfase nas competências das áreas de negociação, gestão de CT&I, administração, finanças e comunicação, e que o seu pleno funcionamento depende do apoio e acompanhamento próximo da alta gestão, assim como da delegação de autoridade suficiente para suportar o avanço pretendido. Não menos

importante é o permanente diálogo com as instâncias de governo que possam apoiar, auxiliar na identificação de desafios e fornecer *inputs* de orientação à organização, como Ministério da Agricultura, Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As evidências apresentadas no estudo apontam que, muito mais do que uma fonte de recursos, o PAC Embrapa representou a confiança no trabalho de uma empresa que tem ajudado o Brasil a alcançar e se manter na liderança da produção agropecuária tropical. Essa confiança, apesar dos desafios, tem renovado o desejo de alcançar resultados ainda mais positivos, uma vez que tem proporcionado melhores condições de trabalho e alargado o espaço para a inventividade e para a criatividade, que são o diferencial da pesquisa brasileira.

Referências

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. edição especial, p. 67-86, 2007.

ALAMI, Sophie; DESJEUX, Dominique; GARABUAU-MOUSSAOUI, Isabelle. *Os métodos qualitativos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ARAÚJO, Maria A. Responsabilização pelo controle de resultados no Sistema Único de Saúde no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 27, n. 3, p. 230-236, 2010.

BENTO, Leonardo V. *Governança e governabilidade na reforma do Estado*. São Paulo: Manole, 2003.

BEVAN, Philippa. Working with cases in development contexts: some insights from an outlier. In: BYRNE, David; RAGIN, Charles (Ed.). *The Sage handbook of case-based methods*. Londres: Sage publications, 2009. p. 467-492.

BRANDÃO, Elizabeth P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1-33.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. O modelo estrutural de gerência pública. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luis C.; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998. p. 21-38. Disponível em: <www.eduardodiniz.pro.br/documentos/bresser-0290968.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2012.

BUENO, Wilson. *A privatização nefasta da comunicação pública*. Disponível em: <<http://portalimprensa.com.br/colunistas/colunas/2009/06/16/imprensa440.shtm>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Rev. Adm. Pública*, v. 24, n. 2, p. 31-50, 1990.

CORRÊA, Izabela M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

- COX, Taylor Jr. *Cultural diversity in organizations: theory, research and practice*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1994.
- CRAWFORD, Lynn H.; HELM, Jane. Government and governance: the value of project management in the public sector. *Project Management Journal*, v. 40, n. 1, p. 73-87, 2009.
- CRUZ, Renato. *O desafio da inovação: a revolução do conhecimento nas empresas brasileiras*. São Paulo: Senac, 2011. p. 237.
- DINIZ, Josediton A. et al. Gestão por resultados na administração pública: a visão dos gestores dos três entes federativos brasileiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA — ANPAD, 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo. 2006.
- EBOLI, Cristiana; CAVAZOTTE, Flávia S. N.; LUCENA, Jeane. O impacto da autenticidade do líder e do foco em resultados sobre o desempenho no trabalho: um estudo com funcionários de um banco privado brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro. 2012.
- EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- EMBRAPA. *Balanço social 2010*. Brasília: Secretaria de Comunicação e Secretaria de Gestão Estratégica, 2011.
- EMBRAPA. *Balanço social 2012*. Brasília: Secretaria de Comunicação e Secretaria de Gestão Estratégica, 2012. Disponível em: <<http://bs.sede.embrapa.br/2012/destaques.html>>. Acesso em: 25 ago. 2013.
- EMBRAPA. *Portfólio PAC Embrapa 2008-2011*. Brasília: Secretaria Executiva do PAC Embrapa, 2011b.
- EMBRAPA. Programa de fortalecimento e crescimento da Embrapa. *Portal Embrapa*, 2008. Disponível em: <www.embrapa.br/programas_e_projetos/pac-embrapa/apresentacao-do-pac-embrapa>. Acesso em: 20 jan. 2012.
- EMBRAPA. *Relatório de gestão — exercício 2005*. Brasília: Secretaria de Gestão Estratégica, 2006. Disponível em: <www.embrapa.br/publicacoes/institucionais/processos-de-contas-anuais/RG%20Embrapa%202005.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.
- EMBRAPA. *Relatório de gestão — exercício 2011*. Brasília: Secretaria de Gestão Estratégica, 2012b. Disponível em: <www.embrapa.br/publicacoes/institucionais/processos-de-contas-anuais>. Acesso em: 25 ago. 2013.
- FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, v. 12, n. 2, p. 219-245, abr. 2006.
- FUSCO, José Paulo A. Unidades estratégicas de negócios: uma ferramenta para gestão competitiva de empresas. *Gestão & Produção*, v. 4, n. 1, p. 36-51, 1997.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 53-75, 2002.

GODOI, Christiane K.; MATTOS, Pedro L. C. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 10.

GODOY, Arilda S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 4.

IZIQUE, Claudia. O PAC da Embrapa. *Revista Fapesp*, n. 144, p. 18-21, fev. 2008.

KANUFRE, Rosana A. M.; REZENDE, Denis A. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. *Revista de Administração — Rausp*, v. 47, n. 4, p. 638-656, 2012.

MAYNE, John. Challenges and lessons in implementing results-based management. *Evaluation*, v. 13, n. 1, p. 87-109, 2007.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MOYNIHAN, Donald P. Managing for results in state government: evaluating a decade of reform. *Public Administration Review*, v. 66, n. 1, p. 77-89, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. Results-based management handbook: strengthening RBM harmonization for improved development results. United Nations Development Group, 2010. Disponível em: <www.un.org/files/UNDG%20RBM%20Handbook.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

OLIVEIRA, Djalma P. R. *Gestão para resultados: atuação, conhecimentos, habilidades*. São Paulo: Atlas, 2010.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance. *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 333-348, 2006.

PETERS, Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 295-311, 1998.

POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, v. 70, n. 1, p. 246-254, 2010.

REZENDE, Flávio C. *Tendências da gestão pública nos países da OCDE*. São Paulo: Fundap, 2004. Disponível em: <www.fundap.sp.gov.br/.../PAvGestaoPublica/.../Texto_Flavio%20da%20Cunha%20Rezende.doc>. Acesso em: 5 maio 2011.

SACCOL, Amarolinda Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração UFSM*, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

SALVADOR, Fabíola; CONCEIÇÃO, Ana. Orçamento da Embrapa terá mais R\$650 milhões. *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 2008. p. 7-8.

SIMÕES, Janaína. A Embrapa quer mudar — entrevista com Silvio Crestana. *Inovação Unicamp*: boletim dedicado à inovação tecnológica. Campinas: Unicamp, 30 jun. 2008. Disponível em: <www.inovacaounicamp.com.br>.

inovacao.unicamp.br/entrevistas/embrapa-quer-ganhar-flexibilidade-para-se-estabelecer-no-mercado-mundial-conta-presidente-branco-privado-podera-vir-a-ser-criado>. Acesso em: 20 jul. 2013.

SUNDSTRÖM, Göran. Management by results: its origin and development in the case of the Swedish State. *International Public Management Journal*, v. 9, n. 4, p. 399-427, 2006.

THE ECONOMIST. Brazilian agriculture: the miracle of the Cerrado. 26 ago. 2010. Disponível em: <www.economist.com/node/16886442>. Acesso em: 10 abr. 2012.

TRY, David; RADNOR, Zoe. Developing an understanding of results-based management through public value theory. *International Journal of Public Sector Management*, v. 20, n. 7, p. 655-673, 2007.

VILJOEN, John; DANN, Susan. *Strategic management: planning and implementing successful corporate strategies*. 3. ed. Frenchs Forest, Australia: Longman, 2000.

WALTERS, Jonathan; ABRAHAM, Mark; FOUNTAIN, James. *Managing for results: an overview*. 1998. Disponível em: <www.seagov.org/aboutpmg/mfr_chap3.pdf>. Acesso em: 4 maio 2011.

ZANATTA, Mauro. De olho no futuro, Embrapa reforça poupança genética. *Valor Econômico*, São Paulo, p. 14, 23 abr. 2008.

Gustavo Porpino de Araújo, pós-graduado em administração pela Universidade de Tecnologia de Queensland (QUT) e mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), é doutorando em administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e analista de comunicação da Embrapa. E-mail: gustavo.porpino@embrapa.br.

Emerson De Stefani, técnico da Embrapa, é assessor da Diretoria-Executiva da Embrapa. E-mail: emerson.stefani@embrapa.br.