

**Panel:**

**GESTÃO ESTRATÉGICA PARA EXCELÊNCIA ORGANIZACIONAL DE ÓRGÃOS PÚBLICOS**

**Mudança e gestão de processo em  
organização pública**

Maria Aparecida de **Assunção**  
Paule Jeanne Vieira **Mendes**

**INTRODUÇÃO**

Este artigo relata e analisa a experiência de adoção da gestão por processo na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), como uma forma organizacional de apoio à mudança e modernização da Empresa capaz de proporcionar maior flexibilidade na gestão e possibilitar melhores resultados, tendo como base o foco no mercado e a ênfase nos valores fundamentais de eficiência e eficácia.

A maneira de organizar e gerir as organizações tem influência direta no impacto de suas operações, estas devem desenvolver um comportamento gerencial mais integrado e abrangente, que busque a efetividade de seus processos essenciais. Por isso os administradores devem se preocupar continuamente com a reavaliação de suas práticas administrativas, a fim de garantir sustentabilidade organizacional

Com esta preocupação, o presente texto faz uma retrospectiva do processo de mudança organizacional da Embrapa e, em seguida, descreve a sua forma de organização e divisão do trabalho por processo.

A Embrapa, uma instituição que tem a sua atividade-fim centrada no processo de Pesquisa & Desenvolvimento, destinado a gerar conhecimentos e tecnologias para o setor agrícola, constitui um elo importante de um processo maior, denominado processo de inovação tecnológica do setor agropecuário.

O processo de inovação tecnológica do setor agropecuário realiza-se num ambiente que compreende um conjunto de agentes, ou de subsistemas, formado por produto, produtores de insumos (indústrias de rações, fertilizantes, pesticidas, vacinas), produtores agrícolas, agências de fomento e crédito, órgãos reguladores, órgãos de pesquisa privados e públicos, comunidade de ciência e tecnologia, consumidores e extensionistas rurais. Este ambiente institucional, se analisado de forma holística, modifica-se numa velocidade superior à capacidade de mudança de cada um dos seus agentes em particular.

Nesse sentido, uma organização como a Embrapa, enquanto agente responsável pela P&D do processo de inovação do setor agrícola, necessita, para se manter competitiva e , portanto, garantir sua sustentabilidade, adotar estratégias que lhe permitam mudar numa velocidade pelo menos superior à velocidade média de mudança dos demais agentes que compõem o referido processo (Guimarães, et al. 1999). Trata-se portanto, de adotar estratégias que permitam à Embrapa um modelo de gestão flexível e ágil em face das transformações do mundo contemporâneo.

A Embrapa iniciou, a partir de 1991/92 um processo de mudança organizacional apoiado nas técnicas do planejamento estratégico, na adoção de um modelo de gestão com base em resultados e em novos conceitos, como de relacionamento com o mercado orientado pela demanda, enfoque sistêmico na pesquisa, sustentabilidade, dentre outros (Guimarães et al. 1998). Esse processo teve por objetivo o aumento da eficiência e eficácia

da Empresa, de forma a mantê-la competitiva e assegurar a sua sobrevivência no novo ambiente.

Adicionalmente, a Empresa redefiniu também suas Políticas de Comunicação Empresarial, de Negócios Tecnológicos e a Política de Pesquisa & Desenvolvimento. Essas três políticas representam o *core business* da Empresa que é constituído pela Pesquisa & Desenvolvimento e Transferência de Tecnologia. Essas políticas, juntamente com outras políticas de gestão, em fase de elaboração, como a de Recursos Humanos, formarão a Política Global de Gestão da Embrapa.

Na medida em que se alteram as condições sociais, econômicas e políticas, também vão se modificando as maneiras de análise e concepção das organizações do trabalho e da produção.

Afora as formas clássicas de se organizar, em função de fatores específicos e um tanto rígidos, como especialização do trabalho e distribuição do poder, autoridade e responsabilidades, novos valores gerenciais foram surgindo nas últimas décadas. Esses novos valores buscam flexibilidade a partir das constatações de que as propostas de rigidez organizacional, com base nos ideais burocráticos e de controle administrativo, estão sendo substituídas por modelos em torno de temas como informação, decisão, integração e visão sistêmica das atividades, capazes de retratar a necessidade da moderna organização e conseqüente, divisão do trabalho.

A estrutura por processos é um claro exemplo de modelo organizacional que está em consonância com estes novos valores gerenciais, por ser uma forma de gestão onde a definição de responsabilidades, a tomada de decisão compartilhada, o agrupamento de atividades e a redução de fluxos são estabelecidos como condições necessárias para aumentar a capacidade de resposta e melhorar os resultados da organização.

Assim, o modelo de organização e divisão do trabalho na Embrapa, em fase de implantação, que preconiza a gestão por processo e compreende a visão integrada de todas as atividades do seu processo de inovação tecnológica, em vez da visão funcional, consiste hoje em uma proposta para direcionar os esforços da Empresa para resultados, por meio da melhoria efetiva de seus processos essenciais.

## **REVISÃO DE LITERATURA**

### **A reorganização das instituições públicas**

A administração pública burocrática tradicional tornou-se lenta e pesada demais e não consegue acompanhar o novo ritmo tecnológico e gerencial que exige decisão e estruturas mais horizontalizadas, em rede (Mare, 1995).

A proposta do Plano Diretor de Reforma do Estado, para os serviços competitivos, onde estariam os institutos de pesquisa, prevê um programa de “publicização”, ou seja, transformar as atuais fundações públicas em organizações não-estatais, que terão autorização específica para celebrar contrato de gestão com o poder executivo. Esse modelo de administração pressupõe substituir a administração burocrática pela gerencial, mediante mecanismos de controle de resultados que estariam explicitados nesses contratos de gestão (Mare, 1995).

Uma tentativa de interpretação desse processo de reorganização do setor público indica que há atributos que definem a nova ordem institucional (Dosi & Malerba, 1995). As

tendências atuais de organização convergem para um objetivo comum: a busca de modelos organizacionais que criem condições de competitividade às instituições num ambiente que exige capacidade própria de captação de recursos, agilidade e flexibilidade para responder às demandas e forte capacidade de monitoramento em seu meio (científico, econômico, tecnológico, social). Assim, o conjunto de propostas apresentadas para a nova modelagem refere-se à capacidade de organizar as competências de seus recursos humanos e de sua infra-estrutura de forma a atender as exigências dos diversos segmentos da sociedade. Isso exige a substituição das estruturas compartimentalizadas para uma estrutura em rede, entre outras coisas, como o trabalho cooperativo, grau de autonomia, avaliação de desempenho de pessoas e institucional, além de mudanças nos processos e nos papéis.

Durante as décadas de 1980 e 1990, a organização e divisão do trabalho foi modificada com o advento de novas formas de gerenciamento, papéis e culturas organizacionais. Essas mudanças incluem vários arranjos formais e informais, com a incorporação de novos valores gerenciais e de mercado com ênfase no uso de indicadores de desempenho, base para a celebração de contrato de gestão, com desenvolvimento de sistemas para o aperfeiçoamento da gestão (Ferlie et al., 1999). Nesse quadro, percebe-se que a administração pública passa a ser vista por um redirecionamento com base no mercado, ênfase nos valores fundamentais de eficiência e eficácia, o que pode permitir ao serviço público melhores resultados e, conseqüentemente, satisfação de seus clientes e usuários. Assim, a implementação da gestão flexível é uma conseqüência dos esforços para modernizar a gestão.

Com isso, percebem-se definições claras sobre os rumos ou delineamentos a serem incorporados na gestão organizacional, desde formas e estilos organizacionais que privilegiem a integração, maior flexibilidade organizacional, aumento da descentralização até o estabelecimento de contratos, com metas definidas, formas de organização em rede, com ênfase nas alianças estratégicas entre organizações (Senge, 1990; Jones & Hendrey, 1994).

A flexibilidade na gestão como mecanismo para adaptá-la à evolução das circunstâncias, tendência para deixar de lado os métodos regulamentares e centralizados, características da forma clássica de organização, presta-se a ser colocada na gestão orientada para resultados, que tem no contrato, mecanismos de controle de resultados explicitados. Além de que, as características da organização por processo, na qual a autonomia e a flexibilidade estão presentes e como tendências essenciais para que a estrutura organizacional responda às demandas administrativas, pode-se inferir que a mudança da gestão hierárquica para a gestão por contrato, como uma forma menos rígida de gestão, facilita esta flexibilidade organizacional tornando a instituição mais competitiva (Williamson, 1991).

### **Caracterização da gestão por processo**

Kiliminnik (1997) relata que, na era da competitividade global, o grande desafio das organizações está centrado na capacidade de buscar inovações tecnológicas, novos mercados e métodos modernos de gestão dos processos organizacionais e de integração total das cadeias de valor da organização, clientela e fornecedores.

Ainda Kiliminnik (1997) mostra que as mudanças que estão ocorrendo atualmente nas organizações têm promovido uma reorganização estrutural, por meio do achatamento das estruturas hierárquicas através da organização por processo (unidades de negócios), terceirização de parte de suas atividades (focalização no negócio). Estas mudanças, por sua

vez, alteram a natureza do trabalho e demandam um novo padrão de desenvolvimento profissional.

Nesse quadro, as práticas organizacionais e gerenciais são um fator central para a competitividade das organizações. Os ganhos resultantes das disputas entre as organizações podem ser medidos mediante redução de custos e também por seus efeitos qualitativos, como rapidez, flexibilidade e confiabilidade da produção (World Investment Report, 1995). Evidentemente, a qualidade do capital humano, especialmente do corpo gerencial das organizações, é um fator chave nessa questão. Para ser competitiva, a organização terá de assimilar muito bem o significado da expressão flexibilidade (Kiliminnik, 1997).

Uma das formas de conseguir uma maior flexibilidade organizacional consiste na eliminação de barreiras dentro da organização funcional e a focalização em processos de negócios, ou essenciais. Ao se centrar nesses processos, a organização estará trabalhando com todas as dimensões complexas do seu negócio e poderá usar, não mais de forma isolada todos os seus recursos para adquirir as vantagens competitivas (Motta, 1995).

Hall (1982) define processo como uma série de atividades e tarefas lógica e seqüencialmente interrelacionadas, organizadas com a finalidade de produzir resultados específicos para realização de uma meta, caracterizando-se por entradas mensuráveis, valor agregado e saídas mensuráveis.

Esta definição explicitando a necessidade de mensuração, insere os indicadores como uma importante ferramenta para monitoramento do desempenho e dos resultados dos processos. Estes indicadores são estabelecidos para itens de verificação relacionados aos fatores críticos de sucesso, que são os aspectos que afetam a eficiência do processo e para itens de controle estabelecidos em função dos requisitos e critérios de qualidade dos clientes.

Os processo interrelacionam-se de forma seqüencial e lógica, podendo tanto ser agrupados em macroprocessos, como ser subdivididos em subprocessos. Estes subprocessos são constituídos de atividades que representam conjuntos das tarefas necessárias para produzir resultados. Cada tarefa é constituída por rotinas executadas pelas pessoas.

Pela suas características de interfuncionalidade, os processos muitas vezes atravessam os limites das unidades funcionais e costumam estar fragmentados e encobertos pelas estruturas organizacionais, nesse contexto, os esforços de melhoria muitas vezes não são centrados para os processos, mas para tarefas, pessoas ou estruturas, o que dificulta a obtenção de melhores resultados.

A organização do trabalho numa visão por processo toma como base o pensamento sistêmico, que envolve uma mudança das partes para o todo, da percepção dos objetos para as relações (interdependência entre fornecedores, executores e clientes), das estruturas para os processos, da dominação para a parceria, da integração e do crescimento para a sustentabilidade (Kinlaw, 1997).

Em relação à organização do trabalho, como processo, trata-se de caracterizá-la por uma contínua sistematização do insumo, transformação e produto. O insumo organizacional inclui indivíduos, matérias-primas e energia; o produto organizacional surge na forma de bens e serviços. O insumo e a conversão em produto ou em novo insumo consistem em transações dentro da organização, em diversos postos de trabalho e entre a organização e o

seu ambiente externo (Gibson, 1991).

Quando as atividades são organizadas por processo, o trabalho é seqüenciado em termos de uma cadeia de relações que ocorrem entre as diversas equipes da organização. As pessoas se comunicam diretamente com quem está na seqüência do processo. O controle é assumido pela pessoa responsável pela gestão do processo. O trabalho é realizado por equipes de pessoas, trabalhando com autonomia e auxiliadas por poucos gerentes (Harrington, 1993).

Conforme demonstra Motta (1995), a organização horizontalizada, como um novo modelo de organização por processos e não por função ou tarefas, introduz uma visão sistêmica do trabalho, mostrando as partes e o todo, a interdependência entre fornecedores, executores e clientes do processo, como parte de uma cadeia destinada a gerar resultados organizacionais.

Cada processo possui um gerente, um objetivo e indicadores de desempenho específicos. Os supervisores continuam a existir, no entanto, em vez de trabalharem com uma lista de atribuições, esses trabalham com processos descritos. A descrição de cada processo indica os seus objetivos, indicadores, clientes, produtos e resultados esperados. A hierarquia é, por definição, achatada, com grande uso de equipes de trabalho auto-sustentadas e não mais as unidades ou áreas funcionais representadas pelas “caixinhas”. A organização é direcionada para o cliente; a satisfação desse é a medida primária de desempenho do processo e, por conseqüência, da organização.

Segundo Motta (1995), esse tipo de estrutura traz os seguintes benefícios:

- a) habilita a organização a ter seu foco direcionado aos clientes, permitindo à organização antecipar e controlar mudanças;
- b) provê meios de efetivar, mais rapidamente, mudanças complexas;
- c) auxilia a organização a gerenciar efetivamente seus interrelacionamentos;
- d) provê uma visão sistêmica das atividades da organização;
- e) mantém o foco no processo;
- f) auxilia a organização a entender melhor a sua cadeia de valor;
- g) desenvolve um sistema de avaliação completo para as áreas de negócios.

Os fatores, elementos ou situações que devem ocorrer nas organizações e que demonstram a adoção da organização das atividades por processo são assim visualizados por Davenport (1994):

- Visão das atividades como processo - Representando uma orientação que envolve elementos de medição, controle, gerenciamento e clientela. Ênfase na maneira como o trabalho é organizado e executado. A maneira pela qual o trabalho é, e deve ser organizado é que facilitará ou dificultará melhoria sistemática e inovadora do processo.

- Visão sistêmica do trabalho - Nesse sentido, cada empregado passa a ter uma visão clara a respeito do **como**, do **por quê**, do **para quê** e do **para quem** do seu trabalho, em substituição a uma visão unidimensional e compartimentalizada existente na orientação tradicional, baseada em funções. As organizações orientadas para processos procuram preparar seus empregados para novos comportamentos, incluindo mudanças de valores, crenças e princípios. Procuram reagrupar suas atividades, tornando-as mais sistêmicas e

interdependentes.

- Delegação às equipes da responsabilidade pelos processos - Concede-lhes autoridade para tomarem as decisões necessárias. Equipes de múltiplas habilidades, realizando trabalhos orientados para processos, alcançam resultados com mais eficiência. Nesse ambiente, o sucesso do trabalho depende mais de atividades e esforços de empregados com autonomia e poder de decisão, do que de ações de gerentes funcionais orientados para tarefas.

- Mudanças no enfoque da avaliação para gestão do desempenho – Significa, de um lado, associar os níveis organizacional e individual da avaliação e, de outro lado, focar a avaliação mais em resultados do que em características individuais. A remuneração nas organizações orientadas por processo privilegia as competências, o trabalho em equipe e os resultados.

- Lideranças e não chefias - Fundamentando-se no treinamento gerencial, no sentido de fornecer aos gerentes as competências necessárias para gestão de equipes de trabalho. Os gerentes precisam ser líderes, capazes de influenciar e reforçar valores e crenças da organização por meio de suas ações. Ao moldar os processos e motivar os empregados, os líderes preocupam-se com a realização do trabalho e o alcance de resultados.

- Estrutura organizacional horizontalizada. - O trabalho organiza-se em torno dos processos e das equipes que as executam. As pessoas comunicam-se diretamente com quem precisam. O controle é assumido pela pessoa que executa o processo. Nas organizações mais horizontalizadas, os gerentes aproximam-se mais dos clientes e dos executantes do trabalho. Observa-se que as etapas do processo podem ser distinguidas das versões hierárquicas e verticais da estrutura organizacional. Enquanto a estrutura hierárquica é tipicamente uma visão fragmentada e estanque das responsabilidades e das relações de subordinação, a estrutura de processo é uma visão dinâmica pela qual a organização produz um bem ou serviço.

Gonçalves (2000), citando Stewart (1992) resume as diferenças entre gestão por processos e a gestão funcional em três pontos: emprego de objetivos externos; agrupamento de empregados e recursos para produzir um trabalho completo; e a redução do filtro da hierarquia com o direcionamento do fluxo de informações para onde esta é necessária.

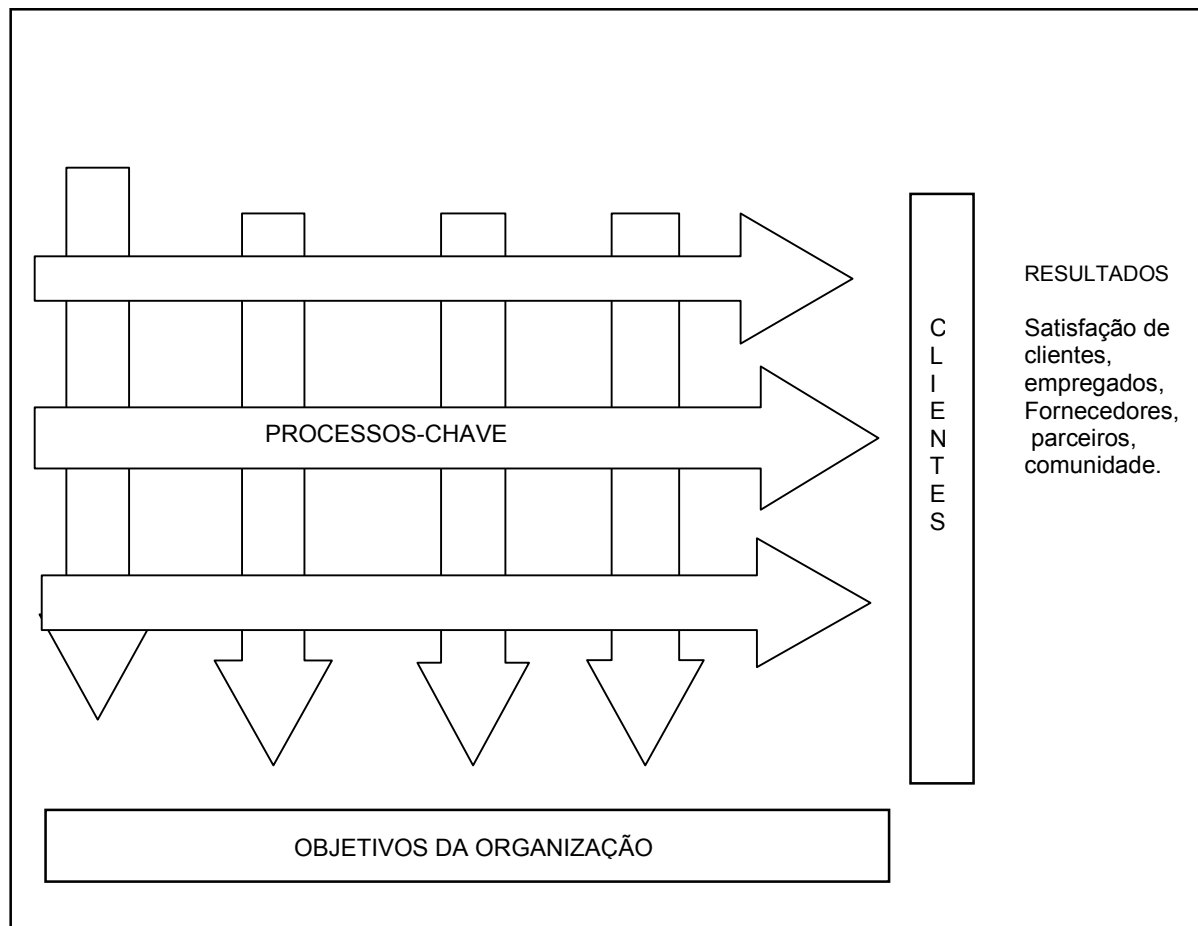


Figura 1 Organização Horizontalizada

FONTE: Motta, R. RAE, São Paulo: FGV, v.35, n.2, mar./abr.1995, p.13

Outra variável a ser considerada na gestão de processo é a sua integração constante com a estratégia organizacional. A melhoria de processo só tem sentido se servir para melhorar a organização de maneira coerente com a sua estratégia.

Portanto, a organização e divisão do trabalho deve seguir *a estratégia da organização* (Chandler 1962) e, conseqüentemente, adequando-a quanto às transformações, necessidades e expectativas do mercado.

A partir do momento que se concentram nos processos, esses devem estar alinhados com a estratégia que, por sua vez, deve estar direcionada para o negócio. Concentrar recursos e esforços na melhoria de processos que não sejam críticos para a organização pode não produzir os resultados esperados ou contribuir para a melhoria do desempenho da organização, resultando em uma frustração e decepção das equipes. Portanto, a definição e modelagem das atividades, do início ao fim, devem ser feitas para aqueles processos importantes para a organização realizar o seu negócio.

## **GESTÃO POR PROCESSO NA EMBRAPA<sup>1</sup>**

Dentro do contexto de mudança organizacional, pelo qual a Embrapa vem passando foram verificados alguns obstáculos na organização e divisão do trabalho, como por exemplo: foco na otimização funcional, atividades vistas vertical e funcionalmente, fatores estes que dificultavam a coordenação e, por isso, motivaram a adoção da visão de processo na Empresa.

Na Embrapa a gestão por processo teve início com a organização de todas as suas atividades em dois macroprocessos. Um denominado macroprocesso de inovação tecnológica, que representa o negócio da Embrapa e é composto por um conjunto de processos que se inicia na prospecção de demandas tecnológicas, percorre o planejamento, a organização e a execução da pesquisa e termina na disponibilização das inovações geradas para o mercado.

O outro macroprocesso, foi denominado de suporte, formado pelas processo-meio, destinadas a oferecer condições humanas, materiais e financeiras para funcionamento do macroprocesso de inovação.

Essa separação, macroprocessos de inovação e de suporte, não deve ser vista de forma rígida, mas por questão de método, de identificar os processos de trabalho das unidades de pesquisa da Embrapa.

Em algumas situações, há superposições entre dois ou mais processos devido à interdependência existente entre eles. Por essa razão, deve-se visualizar não cada processo individualmente, mas como parte de uma “rede de processos”. Há processos cujas fronteiras avançam sobre as atividades de P&D e de suporte, como o de comercialização e transferência de tecnologias, e há outros que percorrem toda a cadeia da inovação tecnológica, como por exemplo, o processo de relacionamento com os clientes.

Visando organizar os processos de forma horizontal, a partir de orientação das fases do ciclo de gestão e com lógica vertical, desde os níveis estratégicos até aos níveis operacionais, foi definido o modelo estrutural dos processos desenvolvidos pelas unidades de pesquisa da Empresa, conforme apresentado na Figura 2.

---

<sup>1</sup> A Embrapa é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento foi criada em 07.12.1972. Coordena o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária e por meio de suas unidades de pesquisa, está presente em todo o território nacional, executando pesquisa básica e aplicada visando a geração de novas tecnologias, produtos e serviços.

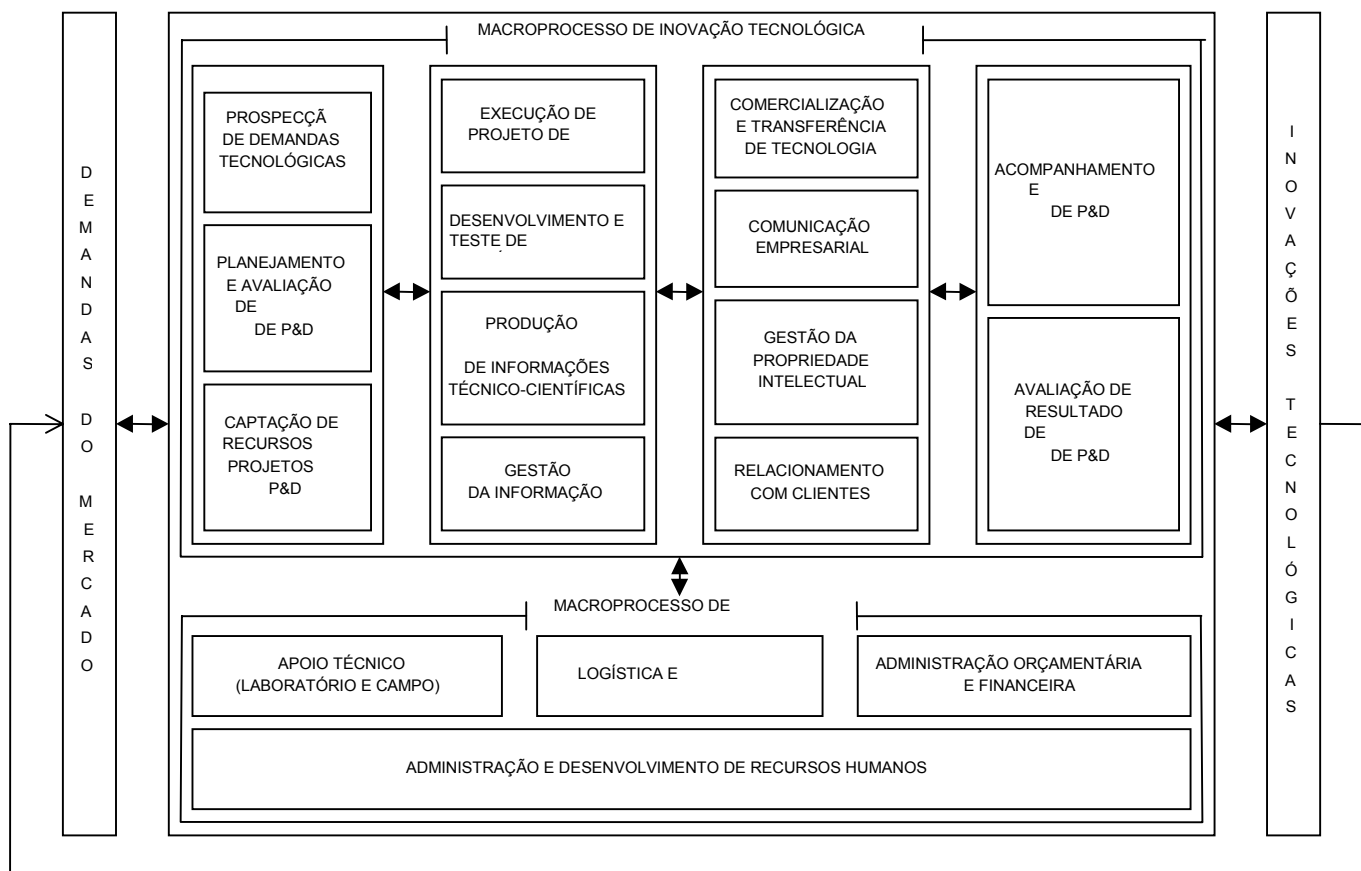


Figura 2 - Diagrama dos processos de gestão da inovação tecnológica das unidades de pesquisa da Embrapa.

A gestão de processo na Embrapa tem como base as fases do ciclo de gestão: planejamento, organização, análise (aperfeiçoamento), acompanhamento e controle do processo. Em cada uma delas utilizam-se ferramentas e técnicas específicas.

A fase de planejamento e organização é composta das etapas de identificação dos processos organizacionais; priorização dos mesmos para os seus aperfeiçoamentos; e suas descrições.

A de análise e aperfeiçoamento do processo compreende a definição de indicadores de desempenho e dos pontos de controle; a identificação e a priorização de problemas e suas respectivas causas; a proposição com priorização de soluções para os problemas; e a elaboração de um plano de melhoria.

A fase de acompanhamento e controle é realizada pelo gerente do processo e compreende acompanhar o desempenho de seus indicadores, de forma que possa ser garantido o melhor desempenho ou possa ser constatada a necessidade de implementar medidas corretivas. A partir do acompanhamento também é possível verificar a efetividade das melhorias incorporadas ao processo, com vistas ao alcance do nível de excelência no seu desempenho.

As ações desenvolvidas pela Embrapa para adotar a gestão por processo podem ser divididas em quatro grandes etapas:

- descrição da metodologia de gestão de processo, utilizada pelas unidades centrais e

descentralizadas da Embrapa, com vistas ao aumento da eficiência e da eficácia dos respectivos processos de trabalho;

- capacitação dos dirigentes, supervisores, líderes formais e informais e outros responsáveis pela gestão da Embrapa na aplicação dos princípios e metodologia da gestão de processo;
- definição do modelo estrutural dos processos da Empresa, partindo da identificação, descrição e priorização destes, visando organizar os processos de modo horizontal, a partir de orientação das fases do ciclo de gestão, com lógica vertical, desde os níveis estratégicos até os níveis operacionais;
- organização e divisão do trabalho das unidades de pesquisa e reorganização das equipes de trabalho, adotando a visão de processos.

Na definição da metodologia de gestão de processos a ser adotada pela Empresa, foi estabelecido, como condição básica, desenvolver uma metodologia mais personalizada, compatível com as características de uma empresa prestadora de serviços na área de pesquisa e que fosse simples e de fácil aplicação. Para isso, buscou-se apoio de consultoria externa, selecionando uma organização que tinha passado por um processo de mudança similar, criando assim, uma expectativa adicional, que fosse repassado à Embrapa não só conceitos e metodologias validados, mas também aspectos da experiência vivenciada.

A partir do domínio, pela Embrapa, da metodologia de gestão de processo repassada pela consultoria, iniciou-se um trabalho de adequação dessa metodologia às características da Empresa. Desse trabalho foi elaborada um documento contendo desde aspectos conceituais relacionados ao Modelo de Gestão da Embrapa, à descrição da referida metodologia de gestão de processo, apresentada conforme as etapas do ciclo de gestão e com a descrição das ferramentas e técnicas de análise e melhoria de processos considerados mais adequadas ao perfil da Empresa e que fossem de fácil aplicação.

Um vez definida e normatizada a metodologia de gestão de processos, a equipe diretamente responsável pelos trabalhos estabeleceu a estratégia de repasse desta metodologia e de capacitação dos dirigentes, supervisores, líderes formais e informais e outros responsáveis pela gestão da Embrapa na aplicação dos princípios e metodologia da gestão de processo.

Para isso, foi estruturado um curso para repassar às unidades a metodologia e, também, todo o processo de mudança organizacional pelo qual a Embrapa está passando, incluindo a implantação da gestão por processo, como mecanismo adotado para direcionamento da gestão da Empresa.

Foram treinadas aproximadamente 300 pessoas, em 19 oficinas de trabalho, sendo que destes, seis foram feitos de forma regional, envolvendo empregados de diversas unidades da Embrapa nas regiões: Norte, Sudeste e Centro-Oeste, e os demais de forma individualizada, atendendo exclusivamente determinadas unidades. Estes profissionais também foram preparados para atuarem como multiplicadores e facilitadores no repasse da metodologia para os demais empregados da unidade.

Concomitantemente a este trabalho de capacitação, a equipe responsável pelos treinamentos identificava, descrevia e priorizava, em conjunto com técnicos das unidades de pesquisa, seus respectivos processos técnicos e de suporte.

Deste trabalho foi elaborada uma lista contendo a descrição de 33 processos, sendo

13 relacionados diretamente às atividades de P&D, comunicação e negócios Tecnologia, do macroprocesso Inovação Tecnológica e demais processos da área de suporte. Esta relação de processos com suas respectivas descrições foi validada por técnicos de quatro unidades de pesquisa e pelas chefias de todas as unidades da Empresa, em um encontro de treinamento gerencial.

Todas estas ações de organização e divisão do trabalho por processos implementadas, foram desenvolvidas com o propósito complementar de se evitar que as mudanças propostas se limitassem ou fossem reduzidas a uma simples alteração nos organogramas atuais, mas resultassem efetivamente em estruturas mais flexíveis, dinâmicas e eficientes.

Paralelamente a este trabalho de adoção da gestão por processos, a Embrapa realizou uma pesquisa com 18 organizações brasileiras públicas e privadas, analisando comparativamente aspectos como componentes administrativos e de supervisão, níveis hierárquicos e quadro gerencial.

Guimarães & Mendes (1998), com base nos resultados desta pesquisa, ressaltam a importância de que as organizações realizem um estudo mais detalhado a respeito de suas estratégias de gestão. Para a Embrapa as principais indicações de disfunções foram o número de cargos e funções gerenciais maior que a média geral, o que resultou em uma menor amplitude média de controle. Os resultados deste estudo, subsidiaram a proposta de organização e divisão do trabalho por processo, buscando assim, reduzir os níveis hierárquicos e atribuir maior autonomia às unidades.

Os trabalhos de reestruturação das unidades adotando a visão de processo, foram iniciados com um intenso programa de capacitação voltado para o análise e conhecimento dos processos identificados pelas equipes.

A Embrapa possui 40 unidades de pesquisa, classificadas em centros de produto, centros ecorregionais, centros temáticos e serviços especiais, conforme característica de atuação predominante. Todas as unidades passaram pelo processo de reestruturação, com o objetivo de se buscar a racionalização as estruturas corrigindo algumas disfunções, como por exemplo, a existência de estruturas superdimensionadas ou a distribuição inadequada de cargos e funções gerenciais.

Para superar possíveis resistências foi determinado pela Diretoria Executiva que a adoção da gestão por processos ou manutenção da atual forma de organização seria opcional.

Com esta postura não impositiva da alta administração, assessoramento e acompanhamento aos centros de pesquisa mais resistentes e um trabalho de conscientização das chefias das unidades quanto a ter um maior nível de autonomia na tomada de decisão tanto na divisão do trabalho e como na designação de cargos e funções gerenciais, foi solicitado que as unidades fizessem a sua opção.

Essa estratégia mostrou-se bastante eficiente, resultando em uma adesão à organização por processos, em 20 unidades, representando 50% dos centros de pesquisa.

A nova organização do trabalho nessas unidades foi denominada “semi-flexível”, em função da mesclagem de duas formas de organização. Para os níveis estratégico e tático, foram definidas formalmente as unidades organizacionais das chefias geral e adjuntas, para o nível operacional, definiu-se a forma de organização e divisão do trabalho por processo.

A avaliação desse processo de reestruturação foi feita por meio da aplicação de questionários de avaliação, abrangendo questões relativas à metodologia utilizada e à adequação da estrutura para atender as necessidades, especificidades e características das unidades. Os resultados apresentados foram bastante positivos. Avaliação destes dois aspectos, teve, respectivamente, 89,0% e 100% de aprovação, considerando o trabalho realizado “muito bom” ou “bom”.

Com este processo de reorganização e divisão do trabalho, a Empresa reduziu 14,1% o número de cargos e funções gerenciais, representando uma economia anual de aproximadamente, seiscentos mil reais . A amplitude média de controle das unidades de pesquisa passou de 8,21 para 9,48 empregados por supervisor, aproximando-se da média (10,41 ) apresentada pelas 18 organizações de que trata o estudo de Guimarães & Mendes (1998).

## **CONCLUSÕES FINAIS**

A experiência recente da Embrapa de adotar na organização e divisão do trabalho a visão de processo, que apregoa uma visão sistêmica do trabalho, com autonomia ao gerente e às equipes responsáveis pelos processos, indica ter sido uma estratégia de sucesso para iniciar a implementação de um conjunto de idéias e crenças na área administrativa proporcionando novas técnicas de gestão para o setor público brasileiro.

No que diz respeito à aplicação da tecnologia gerencial voltada para resultados, denominada gestão de processo, na Embrapa, teve, em primeiro lugar, uma decisão política da diretoria da Empresa, para a análise e melhoria dos processos, uma das metas negociadas com as suas unidades de pesquisa. Junto com essa determinação adaptou-se a metodologia repassada pela consultoria tornando-a simples, de fácil aplicação e mais adequada às características da Empresa. O treinamento de aproximadamente, 300 técnicos que atuarão como multiplicadores associado à estratégia de cursos ministrados a distância, via teleconferência , permitirá que os fundamentos conceituais e metodológicos da gestão por processo sejam difundidos a médio prazo por toda a Empresa.

A capacitação dos gerentes e técnicos na metodologia de gestão de processos contribuiu efetivamente, para a definição do modelo estrutural dos processos com a identificação e organização de forma horizontal, a partir da orientação das fases do ciclo de gestão, planejamento, organização, acompanhamento e avaliação, conforme demonstrado na figura 2.

Além desses ganhos, a adesão à gestão por processo pelas unidades significa que a função de organizar tarefas, pessoas, órgãos e relações indica fortes evidências de mudanças nos papéis e relações no direcionamento de uma gestão compartilhada, entre o gerente e a equipe do processo , propiciando uma visão integrada do todo das suas atividades e criando uma visão coletiva do trabalho.

Esta situação, tem originado também, ações relativas à forma de condução dos trabalhos, nas relações de comando e nos procedimentos de avaliação de desempenho, para as quais a Empresa vem buscando as respostas que serão encontradas na vivência do dia a dia desta forma de gestão de suas atividades.

Vários autores da teoria contingencial da ciência administrativa afirmam que as estruturas organizacionais refletem as estratégias. Com essa premissa pode-se concluir que a estratégia de organização e divisão do trabalho por processo, adotada pela Embrapa

introduz as noções de autonomia e flexibilidade como resposta às demandas administrativas, deixando de lado a gestão hierárquica fundamentada em métodos burocráticos rumo à gestão por contrato orientada para resultados, conforme preconizam os princípios da nova administração pública.

Finalmente, lançam-se à discussão indagações a respeito da gestão de processo no sentido de conferir maior flexibilidade e competitividade à Embrapa; como também suas contribuições para introduzir na administração pública elementos que a propiciarão assumir o seu papel naquilo em que deveria ser.

## **Bibliografia:**

- Araujo, L. C. G. – Organização e Métodos: Integrando Comportamento, Estrutura, Estratégia e Tecnologia. Editora Atlas, São Paulo. 4ª Edição, 1994.
- Atkinson, J. Manpower Strategies for Flexible Organisations, Personnel Management, Août; IMS Report, n. 89, Brighton: Institute of Manpower Studies, 1984.
- Capra, F., Exner e Königswieser, R. – s.d. Changes in management – management of change: The Systemic approach. Papel de trabalho do Elmwood Institute, Berkeley, Calif.; Elmwood Institute.
- Chandler A. D. Strategy and structure. Cambridge; Mass., MIT pres, 1962.
- Davenport, T. H. Reengenharia de Processos: Como inovar na empresa através de tecnologia da informação. Editora Campus. 1994.
- De Man, H. – Organizational Change in its Context – Eburon Delft, Holanda, 1998.
- Dosi, G. & Malerba, F. Organizational learning and institucional embeddedness; An introduction to the diverse evolutionary paths of modern coporations. London: Mc Millan (forthcoming), 1995.
- Ferlie, E.; Asburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. A Nova Administração Pública em Ação. Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999
- Gibson, Ivancevich & Ponnely – Organizações: Comportamento, Estrutura e Processos. Editora Atlas. 1991.
- Gonçalves, J.E.L. As empresas são grandes coleções de processos. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, 40 (1), Jan/Mar. 2000.
- Guimarães, T.A. Gestão do desempenho em organizações públicas descentralizadas. Anais do III Congresso Internacional do CLAD. Madri. 14 a 17 de outubro de 1998.
- Guimarães, T.A.; Mendes, P.J.V.. Estrutura Organizacional: Um estudo exploratório a respeito dos componentes administrativo e de supervisão. Anais do 22º ENANPAD. Foz do Iguaçu, 1998.
- Guimarães, T.A.; Nader, R.M. & Ramagem, S.P. Avaliação de Desempenho de Pessoal: Uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 32 (6): 43-61, Nov./Dez. 1998.
- Guimarães, T.A.; Borges, J. E. A.; Machado, M.S. & Vargas, M.R.M. Diagnóstico de competências essenciais em ambiente de inovação tecnológica. No prelo, 1999.
- Hall, R. J. Organizações, Estrutura e Processos, Tradução Wilma Ribeiro, Prentice-Hall, Rio de Janeiro, 1982.
- Harrington H.J. Aperfeiçoamento dos Processos Empresariais. São Paulo: Makron Books, 1993.
- Kilimnik, Z. M.. Estratégias competitivas no contexto da globalização: mudança nas estruturas e nas políticas de gestão e desenvolvimento profissional. Cadernos de Administração. Ano III nº 8, abril./junh. 1997.

- Kinlaw, Dennis, C. Empresa Competitiva e Ecológica: desempenho sustentado na era ambiental, São Paulo: Makron Books, 1997
- Lima, S. M. Y. & Guimarães, T.A. Arquiteturas organizacionais para P&D em tempos de mudança. XIX Simpósio de Gestão da Inovação: São Paulo: USP/PGT/FIA/PACto, po.300-314, 1996.
- Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, Mare, 1995
- Motta, R. A busca da competitividade nas empresas: Revista de Administração de Empresas, São Paulo: FGV, v.35, n.2, p.12-16, mar./abr.1995.
- Pollert, A., The Flexible Firm, Fixation or Fact? *Work Employment and Society*, september, p 280-316, 1988.
- Sbragia, R. Algumas características da estrutura matricial. São Paulo. Revista de Administração. 13 (1):45-66, 1978.
- Vasconcelos, E. & Hemsley, J.R. Estruturas Organizacionais. São Paulo. Pioneira Editora, 2ª Edição, 1989.
- Williason, C. Comparative Economic Organisation: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, *Administrative Science Quarterly*, 36: 269-96, 1991.
- World Investment Report. Transnational Corporations and Competitiveness. New York: United Nations, 1995.

### **Reseña biográfica**

**Apellido:** ASSUNÇÃO

**Nombres:** MARIA APARECIDA DE **Doc. de identidad:** 511346 – SSP/DF

**Cargo :** PROFESSORA DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

**Institución :** UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**Dirección Postal :** SQS 214, BLOCO B, APARTAMENTO 604

**Código Postal :** 70293-020

**Cuidad:** BRASÍLIA/DF

**País:** BRASIL

**Teléfonos :** 55 61 345 6183

**Fax :** 55 61 349 3341

**E-mail :** cida@solar.com.br