

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ENGENHARIA**  
**MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM ENGENHARIA**

**Vera Lúcia Tincani Osório**

**A UTILIZAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* NO APERFEIÇOAMENTO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL – ESTUDO DE CASO DE UMA  
AUTARQUIA MUNICIPAL**

**Porto Alegre**

**2003**

**Vera Lúcia Tincani Osório**

**A UTILIZAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* NO APERFEIÇOAMENTO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL – ESTUDO DE CASO DE UMA  
AUTARQUIA MUNICIPAL**

Dissertação submetida como requisito parcial  
para obtenção do Título de Mestre em Engenharia  
– modalidade Profissionalizante – Ênfase em  
Gerência de Serviços, da Escola de Engenharia,  
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Orientador: Prof. Dr. Francisco José Kliemann**

**Porto Alegre**

**2003**

**Vera Lúcia Tincani Osório**

**A UTILIZAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* NO APERFEIÇOAMENTO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL – ESTUDO DE CASO DE UMA  
AUTARQUIA MUNICIPAL**

Dissertação submetida como requisito parcial para  
obtenção do Título de Mestre em Engenharia –  
modalidade Profissionalizante – Ênfase em  
Gerência de Serviços, da Escola de Engenharia, da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Porto Alegre, 31 de Outubro de 2003**

Banca Examinadora:

---

**Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon**

UNB

---

**Prof. Maurício Roque Serva de Oliveira**

UFPR

---

**Prof. Dr. Samuel Jorge Moyses**

PUC-PR

---

**Prof. Dr. Hermano Roberto Thiry-Cherques**

FGV/EBAPE

## **DEDICATÓRIA**

**Aos meus amados e queridos avós, *in memoriam*, Grzegorz Szybisty e Akwiliny Szybisty,  
pela presença forte, pela voz que nunca se cala e “pela força que nunca seca”.**

**Aos meus pais João Tincani Filho e Walentyna Szybisty Tincani, por todo o amor e  
incansáveis afagos.**

**Aos meus filhos Paula Carolina e Flávio Henrique pelo amor, carinho e alegrias que nos  
envolve eternamente.**

**À Tia Nina, à afilhada Cláudia e ao primo André pelos sentimentos de apoio  
incondicionais.**

**Aos meus irmãos Pedro, Benedito e Tânia (*in memoriam*), minha cunhada Diana e todos  
os meus sobrinhos e sobrinhas, por estarem sempre no meu coração.**

**Ao meu imenso e grande amor Maurício Urban Kleinke pelos desenhos da vida.**

## AGRADECIMENTOS

A lista é longa, mas necessária!

Ao Antonio Carlos Cassilha, quando numa conversa este projeto de mestrado começou.

Ao Prof. Roberto Bevilacqua Otero, pelos nossos sentimentos, pelo apoio e disponibilização de tempo nos momentos iniciais e finais deste trabalho.

Ao Roger (Juca), que apesar da distância e da lua cheia, leu, releu e fez sugestões com paciência.

À Sandra Capriglione, presidente do IMAP, pela confiança e respeito ao meu trabalho.

À Thelma, que na sua inquietude e inteligência talvez não dimensione sua importância.

À Angela Kotzias Ribeiro, pelo incentivo e demonstração de apoio profissional e pessoal ao longo desses anos juntas.

Ao Miguel, companheiro de viagem, de trabalho e de conversas que aguçam a mente e a alma.

À Dedé, pelo seu jeito diferente de ser.

Ao Schwab, meu amigo, legalmente falando.

Aos colegas Antonio Mello e Irene, que garantiram com os carinhos diários nutrir as minhas energias.

À minha equipe da Diretoria de Planejamento e da Supervisão, muito obrigado pela compreensão.

À Prof<sup>ª</sup>. Eliane Carzino, pelas conversas breves, mas relevantes nas angústias do dia-a-dia.

Ao Prof. Paulo Calmon, pelas leituras de parte do material e orientações.

À amiga Carmem Kalinowski, que desde o início de nossa aproximação profissional e posteriormente de nossa grande amizade pessoal, tem sido uma grande conselheira e talvez seja surpreendida com essa informação.

À Maria Alice Lopes, amiga que representa pra mim a garra e a fé do ser humano diante da vida.

À Maria Alice Cordeiro, meio amiga, meio irmã, que ao longo desses anos de convivência quebra a rotina do meu dia-a-dia.

À Lucimar, com sua sincera amizade e incentivo.

À Dilce querida e especial amiga.

À Meiry, Rosane, Maria Antonia, Lilia pela oportunidade de continuarmos nossa amizade.

À Ester, amiga presente mesmo distante.

À Aninha, que durante grande parte desse período foi uma importante retarguarda.

Aos meus alunos, que representam a possibilidade de mudança do amanhã.

Aos meus colegas do IMAP e da Secretaria Municipal de Saúde, que “torceram” por mim.

Às minhas amigas professoras do Departamento de Enfermagem da UFPR, sempre um excelente reencontro.

E se você não se achou aqui neste papel é porque está escondido no meu coração!

A realização deste trabalho foi possível também pela existência de uma política de desenvolvimento do capital humano pela Prefeitura Municipal de Curitiba, com a disponibilização de bolsa-auxílio para os seus funcionários. Desta forma, devo especial agradecimento a todos os cidadãos desta cidade.

*Somos a memória que temos e a responsabilidade que assumimos.  
Sem memória não existimos, sem responsabilidade talvez não mereçamos existir.*

José Saramago

## RESUMO

Nos últimos anos, uma onda de mudanças profundas tem varrido as organizações governamentais. Conhecida como o movimento da Nova Gerência Pública (NGP), ela enfatiza o rompimento das barreiras da burocracia em busca de uma governança mais focada nos resultados da ação pública. O presente trabalho tem por finalidade propor uma estrutura metodológica para aplicar um processo específico conhecido como *balanced scorecard* (BSC), visando a integrar o planejamento estratégico do setor público no contexto da NGP. Primeiramente, desenvolveu-se esforço por uma melhor compreensão da relação entre técnica de BSC e natureza da atividade pública. A seguir, foi proposto um modelo genérico para incorporar o BSC ao processo de planejamento estratégico de uma organização governamental, como um estudo de caso. Finalmente, o estudo de caso desenvolvido pôde demonstrar que a aplicação dessa metodologia pode proporcionar avanços na gestão estratégica da organização, especialmente através do desenho de um conjunto de objetivos e de indicadores de desempenho no contexto da estrutura metodológica de perspectivas ou dimensões de análise, como preconizado pelo BSC. Foi possível, ainda, observar que tal metodologia não oferece riscos de descaracterização da especificidade da atividade pública. A abordagem metodológica proposta, de implementação do BSC, enfatizando a estratégia como um eixo comum, ao contrário, contribui de forma significativa para promover o alinhamento institucional, ao proporcionar sinergia e sincronia à ação organizacional na busca pela realização de sua missão estatutária.

**Palavras-chave:** *balanced scorecard*, nova gerência pública, gestão estratégica, reforma do Estado, planejamento estratégico.



## ABSTRACT

In recent years, a wave of profound change has passed through government organizations, and has come to be known as the New Public Management (NPM), which emphasizes breaking through bureaucracy towards a more results-oriented public service. The present work aims to propose a framework for applying a specific approach known as balanced scorecard (BSC) for integrating strategic planning process at the public sector in the context of the NPM. First, it has been developed a major understanding of the relation between BSC technique and the public activity nature. Then, it has been proposed a generic model to incorporate the BSC to the strategic planning process of a public organization, as a case study. Finally, such case study could demonstrate that the application of this methodology can improve the strategic management of the organization, specially by designing a set of objectives and performance indicators in the context of a framework of perspectives or dimensions of analysis, as predicated by such approach. It has been possible yet, to observe that this methodology don't break down the specificity of public activity. Such approach of implementation of the BSC, emphasizing strategy as a common aisle, on the contrary, contributes significantly to promote institutional alignment, offering synergy and synchrony to organization action on accomplishing their public mission.

**Key-words:** balanced scorecard, new public management, strategic management, state reform, strategic planning.

## LISTA DE TABELAS

	p.
Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e Índice de Condição de Vida (ICV) em Curitiba, Região Metropolitana de Curitiba – RMC, Paraná e Brasil, 1970/1980/1991.....	172

## LISTA DE FIGURAS

	p.
Figura 1 – Relações de causa e efeito das perspectivas do BSC.....	79
Figura 2 – Visão estratégica e as quatro perspectivas.....	80
Figura 3 – O BSC como estrutura para a ação estratégica.....	82
Figura 4 – Cadeia de valor.....	91
Figura 5 – Partindo de nova premissa.....	100
Figura 6 – Adaptando o referencial do BSC às organizações sem fins lucrativos.....	104
Figura 7 – Perspectivas financeiras e do cliente para órgãos do setor público.....	104
Figura 8 – Modelo genérico de Kaplan e Norton.....	107
Figura 9 – Modelo de Campos para cenário balanceado.....	114
Figura 10 – Modelo de gestão estratégica – Embrapa.....	121
Figura 11 – Estratégias deliberadas e emergentes.....	131
Figura 12 – Evolução dos sistemas de administração.....	133
Figura 13 – Modelo Steiner de planejamento estratégico.....	135
Figura 14 – Delineamento estratégico .....	138
Figura 15 – Estrutura orgânica do IMAP.....	177
Figura 16 – Arquitetura organizacional – funcionamento do IMAP.....	179

## LISTA DE QUADROS

	p.
Quadro 1 – Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público.....	41
Quadro 2 – Tipos históricos de Estado, de gestão do Estado, características marcantes e período relacionados.....	50
Quadro 3 – Proposta de mudanças na administração pública.....	51
Quadro 4 – Relação entre dimensão e mudanças.....	57
Quadro 5 – Reforma do Estado no Brasil, 1995.....	60
Quadro 6 – Setor do Estado, tipo de gestão, princípios administrativos e suas prioridades.....	61
Quadro 7 – Elaboração da estratégia pelo planejamento estratégico e pela arquitetura estratégica.....	137
Quadro 8 – Estrutura macro da proposta genérica de incorporação do BSC ao planejamento estratégico.....	143
Quadro 9 – <i>Check list</i> para identificação dos <i>stakeholders</i> , seus critérios de avaliação e nosso julgamento.....	158
Quadro 10 – Condensando a missão, a visão e os valores.....	158
Quadro 11 – Apoio para análise de ambiência.....	158
Quadro 12 – Formulação da estratégia.....	159
Quadro 13 – Quadro do mapa estratégico para órgãos de governo.....	160
Quadro 14 – Plano de ação de mensuração do desempenho dos objetivos estratégicos nas perspectivas do BSC.....	163

Quadro 15 – Série histórica da descrição da missão do IMAP, período de 1993 a 2002.....	181
Quadro 16 – Principais movimentos desencadeados pelo IMAP, período de 1997 a 2002.....	182

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	9
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	10
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	11
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>1.1 Apresentação</b> .....	18
<b>1.2 Estrutura do Trabalho</b> .....	23
<b>1.3 Objetivos</b> .....	24
<u>1.3.1 Objetivo Geral</u> .....	24
<u>1.3.2 Objetivos Específicos</u> .....	24
<b>1.4 Metodologia</b> .....	25
<b>1.5 Limitações do Trabalho</b> .....	25
<b>1.6 Relevância do Tema</b> .....	26
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: A REFORMA DO ESTADO</b> .....	29
<b>2.1 A Reforma do Estado</b> .....	30
<u>2.1.1 As Grandes Tendências Mundiais</u> .....	30
<u>2.1.2 Histórico: Introdução do Modelo Gerencial</u> .....	31
<u>2.1.3 Idéias que Embasam o Processo de Reforma</u> .....	33
<u>2.1.4 A Reforma do Estado na América Latina</u> .....	35
<b>2.2 Nova Gerência Pública – NGP</b> .....	37
<u>2.2.1 Conceituação, Princípios e Características</u> .....	38
<u>2.2.2 Os Apoiadores da Nova Gerência Pública Gerencial</u> .....	41
<u>2.2.3 A Evolução da Nova Gerência Pública</u> .....	43
<u>2.2.4 A Pedra Angular da Nova Gerência Pública</u> .....	45

<b>2.3 A Administração Pública Brasileira</b> .....	46
<u>2.3.1 Evolução do Contexto Atual</u> .....	46
<u>2.3.2 Diagnóstico e Pressupostos Teóricos da Administração Pública Brasileira</u> .....	51
<u>2.3.3 Reforma de 1995</u> .....	54
<u>2.3.4 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE</u> .....	56
<u>2.3.5 A Estratégia da Reforma do Aparelho do Estado</u> .....	599
<u>2.3.6 Os Projetos do PDRAE</u> .....	62
<u>2.3.7 Os Órgãos Estratégicos da Reforma</u> .....	65
<u>2.3.8 Evolução da Reforma no Brasil</u> .....	66
<i>2.3.8.1 Primeira Fase da Reforma</i> .....	666
<i>2.3.8.2 Segunda Fase da Reforma</i> .....	68
<u>2.3.9 Reflexões Sobre a Reforma Gerencial</u> .....	70
 <b>3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: BSC, ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO</b>	
<b>ESTRATÉGICO</b> .....	73
<b>3.1 Sobre as Organizações</b> .....	73
<b>3.2 Balanced Scorecard - BSC</b> .....	76
<u>3.2.1 Apresentando o BSC</u> .....	76
<u>3.2.2 BSC – Sistema Gerencial</u> .....	81
<i>3.2.2.1 Esclarecer e Traduzir a Visão e a Estratégia</i> .....	83
<i>3.2.2.2 Comunicar e Associar Objetivos e Medidas Estratégicas</i> .....	84
<i>3.2.2.3 Planejar, Estabelecer Metas e Alinhar Iniciativas Estratégicas</i> .....	85
<i>3.2.2.4 Melhorar o Feedback e o Aprendizado Estratégico</i> .....	85
<u>3.2.3 As Quatro Perspectivas do BSC</u> .....	86
<i>3.2.3.1 Perspectiva Financeira</i> .....	87
<i>3.2.3.2 Perspectiva do Cliente</i> .....	89

3.2.3.3 <i>Perspectiva dos Processos Internos</i> .....	90
3.2.3.4 <i>Perspectiva do Aprendizado e Crescimento</i> .....	92
<u>3.2.4 A Evolução do Sistema de Gestão Estratégica – BSC</u> .....	96
<u>3.2.5 O BSC no Setor Público</u> .....	101
<b>3.3 Modelos de Elaboração do BSC</b> .....	106
<u>3.3.1 Modelo Kaplan e Norton</u> .....	107
3.3.1.1 <i>Etapa 1 - Definição da Arquitetura de Indicadores</i> .....	107
3.3.1.2 <i>Etapa 2 - Consenso em Função dos Objetivos Estratégicos</i> .....	108
3.3.1.3 <i>Etapa 3 - Escolha e Elaboração dos Indicadores</i> .....	110
3.3.1.4 <i>Etapa 4 - Elaboração do Plano de Implementação</i> .....	111
3.3.1.5 <i>Considerações Importantes a Respeito da Implantação do BSC</i> .....	112
<u>3.3.2 Modelo Campos</u> .....	114
3.3.2.1 <i>Etapa de Preparação</i> .....	115
<u>3.3.3 Modelo Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária</u> .....	119
3.3.3.1 <i>Apresentação</i> .....	119
3.3.3.2 <i>Histórico</i> .....	120
3.3.3.3 <i>Apresentação do Modelo Genérico</i> .....	121
<b>3.4 Administração Estratégica</b> .....	126
<u>3.4.1 A Estratégia</u> .....	126
3.4.1.1 <i>Competitividade</i> .....	128
3.4.1.2 <i>Estratégia Empresarial</i> .....	129
<b>3.5 Planejamento Estratégico</b> .....	132
<u>3.5.1 Arquitetura Estratégica</u> .....	136
3.5.1.1 <i>A Metodologia da Arquitetura Estratégica</i> .....	138
<b>4 ESTRUTURA GENÉRICA</b> .....	141



<b>4.1 Sumário da Estrutura Genérica</b> .....	142
<u>4.1.1 Etapa I - Sistematizar as Informações para o BSC</u> .....	143
<u>4.1.2 Etapa II – Elaborar o BSC Preliminar</u> .....	144
<u>4.1.3 Etapa III – Validar o BSC</u> .....	145
<u>4.1.4 Etapa IV – Implementar, Monitorar e Acompanhar o BSC</u> .....	146
<b>4.2 Detalhamento da Estrutura Genérica do Modelo</b> .....	147
<u>4.2.1 Etapa I – Sistematizar as Informações para o BSC</u> .....	147
<i>4.2.1.1 Fase 1 – Preparação de Material para Apoio</i> .....	148
<i>4.2.1.2 Fase 2-Comprometimento da Alta Direção</i> .....	149
<u>4.2.2 Etapa II – Elaborar o BSC</u> .....	150
<i>4.2.2.1 Fase 3 – Levantamento e Análise Crítica da Informação</i> .....	151
<i>4.2.2.2 Fase 4 – Elaboração da Versão Preliminar do BSC</i> .....	159
<u>4.2.3 Etapa III – Validação do BSC</u> .....	164
<i>4.2.3.1 Fase 5 – Refinamento da Versão Preliminar do BSC</i> .....	164
<i>4.2.3.2 Fase 6 – Validação da Proposta Final do BSC</i> .....	165
<u>4.2.4 Etapa IV - Implementação do BSC</u> .....	165
<i>4.2.4.1 Fase 7 – Implementação Propriamente Dita do BSC</i> .....	165
<i>4.2.4.2 Fase 8 – Disseminação e Avaliação dos Resultados</i> .....	166
<b>5 ESTUDO DE CASO – IMAP</b> .....	168
<b>5.1 Procedimentos de Pesquisa</b> .....	168
<b>5.2 O Cenário do Trabalho</b> .....	170
<u>5.2.1 A Cidade de Curitiba</u> .....	171
<u>5.2.2 A Gestão Pública em Curitiba</u> .....	173
<u>5.2.3. A Prefeitura Municipal de Curitiba - PMC</u> .....	175
<b>5.3 Apresentação Sobre a Organização - IMAP</b> .....	176

<u>5.3.1 Histórico Evolutivo da Instituição - IMAP</u> .....	181
<b>5.4 Aplicação do Modelo Genérico no IMAP</b> .....	183
<u>5.4.1 Momento de Elaboração</u> .....	184
<i>5.4.1.1 Etapa I – Sistematizar as Informações para o BSC</i> .....	184
<i>5.4.1.2 Etapa II – Elaborar o BSC Preliminar</i> .....	186
<u>5.4.2 Momento de Implementação</u> .....	212
<i>5.4.2.1 Etapa III – Validar o BSC</i> .....	212
<i>5.4.2.2 Etapa IV – Implementar, Monitorar e Acompanhar o BSC</i> .....	213
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	215
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	219
<b>ANEXOS</b> .....	227

## **1 INTRODUÇÃO**

A introdução cumpre a finalidade de apresentar o tema abordando a problemática que serviu de base para o trabalho de pesquisa desenvolvido. A apresentação explana brevemente o contexto atual da reforma do Estado, pontuando o caso brasileiro, e identifica o problema a ser trabalhado, sendo na seqüência destacados os principais objetivos da pesquisa e a opção pela metodologia empregada. Paralelamente, destacam-se os limites do trabalho, assim como a sua relevância.

### **1.1 Apresentação**

Bem-vindos a viver a revolução! E toda revolução implica mudanças num estado atual que não mais responde às necessidades vividas no presente e tampouco nos dá garantia de que estaremos nos movendo em direção ao futuro desejado, caso não asseguremos hoje nossas escolhas sobre como queremos o amanhã. “Somos tempo incorporado, e também o são nossas sociedades, formadas pela história.” (CASTELLS, 1999, p. 457).

Fatores como a marcante globalização, a alta tecnologia, a complexidade das relações econômicas e sociais e as prementes questões ambientais estão exigindo que a sociedade e as organizações mudem para novas formas, novos papéis, novos modos de se relacionar.

O contexto referido desenha um cenário instável e turbulento. Nesse cenário, o mercado financeiro transporta-se com rapidez de um ponto a outro do planeta, criando e identificando oportunidades novas e rentáveis, possibilitando a uma parcela da sociedade,

cada vez mais informada e exigente, acesso ao trabalho, à riqueza, a produtos e serviços. Muitas vezes, isso se dá às custas de outra parcela, que permanece confinada e prisioneira da exclusão social, econômica e cultural.

O eixo condutor do cenário descrito está baseado num surpreendente progresso da ciência e da tecnologia, gerando informação e conhecimento numa velocidade nunca antes vivenciada pela humanidade. Como parte relevante, tem-se um meio ambiente que clama por cuidados, sejam eles de prevenção, manutenção ou recuperação, dados o desgaste e as agressões que a natureza sofre, provocados pelo próprio homem.

A questão desafiadora que se apresenta no século XXI, segundo Capra (2002, p. 268), é a mudança no sistema de valores que está por trás da economia global, de modo a torná-lo compatível com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica.

Nesta revolução de mudanças aceleradas, imprevisíveis e surpreendentes com cada vez mais frequência, as respostas não mais se dão pela simples evolução de experiências passadas, mas por um complexo arranjo de reflexão, rapidez, aprendizado, criação, ousadia e inovação. O mundo é concretamente desafiador e as organizações precisam adaptar-se a ele, considerando o ambiente externo como gerador de demandas e orientador dessa capacidade de reação à mudança.

As instituições burocráticas e hierarquizadas, sejam elas de natureza pública ou privada, que estabeleciam relações autoritárias com a sociedade, estão com seus dias contados, se já não tiverem desaparecido. A crise mundial dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e a reconfiguração das estratégias empresariais, igualmente forçou, no início dos anos 80, o debate sobre o papel do novo Estado contemporâneo no enfrentamento deste cenário. O Estado passa a viver sua crise de legitimidade e de governança, expressa principalmente pela dimensão financeira e de desempenho, conseqüência de uma inadequação da burocracia estatal no atendimento às

demandas de uma sociedade em transformação. A administração pública centralizadora e burocrática está esgotada. Impõem-se novas formas de se conceber o Estado e de conduzir o interesse público voltando-se para o cidadão-usuário, tendo como pressupostos a eficácia e a eficiência dos serviços prestados.

O desafio de promover as mudanças necessárias dentro do aparato de governo ficou conhecido como *New Public Management* (Nova Gerência Pública – NGP) e foi adotado como uma estratégia de enfrentamento da crise do Estado por diversos países, de uma forma generalizada (MARINI, 2002, p. 31). No Brasil a reforma gerencial foi iniciada em 1995, num contexto semelhante ao de outros países da América Latina, caracterizado pelo aprofundamento da crise do Estado e pela emergência de reformas estruturantes.

Para Gaetani (2002a), a reforma gerencial brasileira ocorrida nos últimos oito anos tem como importantes avanços históricos, em termos de políticas de gestão do setor público, a revitalização das práticas de planejamento com a sistemática do Plano Pluri-Anual (PPA) 2000 – 2003, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 1999 e o fortalecimento dos mecanismos de controle externo.

A modernização do serviço público brasileiro, longe de se encontrar em sua forma final, já demonstra respostas do Estado à sociedade, no sentido de dotar a máquina pública de processos de gestão, onde estejam contempladas as capacidades de planejamento, de adequação orçamentária, de implementação e de avaliação das políticas públicas, como competências essenciais ao bom desempenho governamental.

A implementação de um processo de planejamento baseado em programas orientados para resultados, balizado por um conjunto de indicadores e individualizado por responsáveis que incorporem os princípios contemporâneos pertencentes à nova gestão pública, é um desafio a ser superado no futuro imediato por todos os órgãos que possuem carências quando se trata de medir seu desempenho.

Gaetani (2002) assim pondera:

[...] em que pese a complexidade do processo de desenvolvimento institucional das estruturas de governo, no caso brasileiro, este momento configura-se em oportunidade única das organizações públicas estarem desenvolvendo forte competência gerencial, visando o aperfeiçoamento da cultura do planejamento e de avaliação de desempenho, visto que o ponto de partida hoje dispõe de uma massa crítica de experiências nesta área qualitativamente e imensamente superior aos que iniciaram na década de 90, lembrando a acumulação de aprendizado fruto dos movimentos da reforma gerencial referendados anteriormente[...]

A reflexão aponta, segundo Pollitt e Bouckaert (2002, p. 23), o paradoxo no qual se encontra a nova gerência pública que, se por um lado é baseada no desempenho, por outro, pouco dispõe de sistemas para sua medição. A tarefa é inegavelmente difícil, mas, complementam os autores, parece claro que teria sido possível realizar mais do que realmente se tentou, apesar de reconhecerem, dentre os vários fatores intervenientes no processo, os problemas metodológicos e práticos para uma avaliação.

A consolidação do planejamento e a identificação e aplicação de metodologia, instrumentos e ferramentas inovadoras que podem agregar valor imediato à melhoria de desempenho das organizações públicas, são parte importante do processo de transição de um estilo de administração burocrática, enrijecida e controladora para uma administração pública gerencial, empreendedora, flexível, eficiente e voltada para a cidadania.

Assim, o presente trabalho indaga: **como é possível incorporar ao planejamento estratégico de um órgão governamental um conjunto de objetivos e indicadores baseados na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), capaz de aperfeiçoar o processo de gestão estratégica voltada para resultados?**

A partir dessa formulação, o estudo buscará elaborar uma proposta de implementação do BSC em órgãos públicos a partir do seu planejamento, onde a especificidade da área pública seja preservada, mas valendo-se de recursos ainda pouco explorados no seu âmbito e que podem contribuir de forma significativa para alavancar o desempenho governamental.

O BSC de Kaplan e Norton (1996), modelo escolhido para ser objeto desse estudo, foi concebido como um conjunto de ferramentas formuladas para solucionar o problema de avaliação de desempenho. No acompanhamento das empresas adeptas do BSC, Kaplan e Norton verificaram que elas conseguiam um ganho maior com a aplicação desta metodologia, não-dimensionada num primeiro escopo, e que se traduzia no alinhamento da organização e no enfoque nas suas metas organizacionais, ou seja, suas estratégias. Como consequência, segundo Kaplan e Norton (2000, p. 14) o BSC logo se convertia em ferramenta para a gestão da estratégia, pois desdobra a visão por toda a organização.

Dentro do âmbito público, o BSC contempla a essência da organização quando possibilita adequações do enfoque no cidadão/usuário, pela própria natureza do serviço, assim como pondera o recurso financeiro sendo um limitador, e não, um objetivo. Atua como um potencializador na medida em que as perspectivas dos processos internos de aprendizado e crescimento são consideradas para o alcance da estratégia organizacional.

Posicionar a organização pública num sistema de gestão capaz de criar sinergias, alinhamento e avaliação das ações realizadas ou a serem realizadas, que sirvam de base aos processos decisórios, são lacunas merecedoras de atenção, e neste espaço o BSC pode se mostrar importante ferramenta a ser utilizada na geração de insumos para o aprendizado que, na esfera da gestão pública, nunca tem fim.

## 1.2 Estrutura do Trabalho

O capítulo 2 do presente trabalho trata da reforma do Estado, tentando destacar seu contexto no cenário mundial e latino-americano, para depois focalizar o caso brasileiro, trazendo sua história e sua evolução até os momentos atuais.

No capítulo 3 é desenvolvido o referencial teórico que servirá de apoio ao levantamento de aplicação do BSC ao cenário público, com a análise comentada da metodologia e da gestão estratégica, desde sua concepção até alguns modelos genéricos de elaboração de um *scorecard*. A grande vinculação do BSC ao planejamento estratégico trouxe, na finalização deste capítulo, a necessidade de explorar brevemente os assuntos estratégia, competitividade e o próprio planejamento estratégico para a estruturação de uma proposta, objeto desse estudo.

No capítulo 4 é apresentada a descrição de uma proposta de sistematização de um modelo genérico do BSC para órgãos públicos.

No capítulo 5 o objetivo é a utilização do modelo proposto visando à incorporação do *scorecard* ao planejamento estratégico num órgão governamental selecionado e à avaliação dos resultados do estudo.

Nas considerações finais apresenta-se a síntese interpretativa dos principais argumentos utilizados no desenvolvimento do estudo realizado e as recomendações para estudos futuros.



## **1.3 Objetivos**

### 1.3.1 Objetivo Geral

Propor uma sistemática para incorporação do BSC ao planejamento estratégico de órgãos públicos, visando ao aperfeiçoamento do processo de gestão estratégica voltado para resultados.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Pesquisar na literatura pertinente a implantação do BSC no âmbito da administração pública;
- Analisar o plano estratégico de um órgão público, enfocando a formulação dos objetivos estratégicos nas quatro perspectivas estabelecidas no BSC;
- Propor um conjunto de medidas – indicadores de resultados e vetores de desempenho – para o BSC do Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP;
- Aplicar um conjunto de passos metodológicos na incorporação do BSC ao planejamento estratégico do Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP.

## **1.4 Metodologia**

A definição da metodologia aqui descrita visou dar sustentação e viabilidade ao trabalho explicitado e, para tanto, utilizou-se a pesquisa exploratória e descritiva.

Quanto à opção pelos meios utilizados, o presente trabalho possui características de pesquisa bibliográfica, de campo e documental, além de estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica se constituiu numa busca pela organização dos conhecimentos e informações que visavam a contemplar o primeiro objetivo intermediário, ou seja, o uso e aplicação do BSC nas administrações públicas.

A pesquisa de campo e a pesquisa documental foram necessárias como recursos para proceder à análise do plano estratégico do IMAP, na luz da própria instituição e do método lógico proposto.

A característica de estudo de caso se justificou pela escolha de se propor a aplicação deste estudo ao conjunto das diretorias que compõem o IMAP.

O trabalho foi desenvolvido em 2002, no Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP, autarquia indireta vinculada à Prefeitura Municipal de Curitiba.

## **1.5 Limitações do Trabalho**

A pesquisa não pretende alcançar todas as fases que se fazem necessárias para a implantação e consolidação da metodologia a ser proposta, pois tais fases estão dimensionadas além do escopo e da possibilidade do presente estudo.

Ao mesmo tempo, a seleção da metodologia e os desdobramentos que se seguiram são referendados à especificidade do órgão em questão, podendo isto ser fator limitante nas extrapolações para outros órgãos, mesmo que estes pertençam à esfera pública e desempenhem funções semelhantes.

A proposta de desenvolvimento da metodologia estará restrita ao cenário de tempo e aos servidores envolvidos durante a execução do estudo. Isto, conseqüentemente, para uma implementação efetiva da referida metodologia, deve ser considerado. O estudo, nestas circunstâncias, pode ser um referencial teórico, dependendo de complementação e/ou revisão da proposta construída frente a esta situação.

O BSC sofreu as adaptações necessárias às finalidades dos órgãos públicos, saindo de sua caracterização inicial para a área privada.

## **1.6 Relevância do Tema**

Este estudo reveste-se de importância na medida em que pretende contribuir com a pesquisa frente à transformação de uma administração pública burocrática em uma administração pública gerencial, voltada para resultados, focalizando os hiatos existentes no desenvolvimento de uma cultura de avaliação de desempenho respaldada na qualidade técnica e metodológica, que componha o ciclo de gestão pública e passe a ser incorporada como mais um importante componente na formulação de políticas e programas governamentais, embasando o processo de tomadas de decisões. Assim, apesar de tímido, o caminho para a cultura e a prática avaliativa já iniciou e começa a ser explorado com a introdução dos princípios da administração pública gerencial nos anos 90, que possibilitou a inserção da

avaliação no contexto da gestão pública e, principalmente, na concepção de agregar valor à melhoria do desempenho governamental.

Ao considerar que a definição do tamanho do Estado é entendida como sendo a participação do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de cada país, historicamente esta relação vem demonstrando aumento substancial nos últimos 100 anos, com importante ápice na crise da década de 80, quando o gasto público atingiu patamares muitas vezes superiores a 50% do PIB. Análises prospectivas sobre o futuro do Estado indicam que este deverá manter uma importante participação nos gastos públicos em relação ao PIB de cada país, mas com um estrito equilíbrio econômico, com forte atuação na promoção dos serviços sociais e coordenação da economia, tendo a operação e execução preferencialmente descentralizadas e sujeitas a uma maior competição (TCE, 2000).

O dimensionamento do Estado, suas responsabilidades, os custos financeiros que este Estado representa para a sociedade, permeada pela arena política e social, são importantes traços que definem um cenário onde o esforço pela melhoria de funcionamento da máquina pública é praticamente inadiável. O equacionamento de como demonstrar o desempenho do setor público deve superar o foco tradicional em indicadores de desempenho exclusivamente financeiros e agregar outras possibilidades de se avaliar resultados, que demonstrem em conjunto a redução do tempo e do custo, mas também o aumento considerável na qualidade e quantidade dos produtos e serviços prestados e no seu impacto na sociedade.

O preparo de planos estratégicos, declaração de missão e planos operacionais nos órgãos governamentais não representam, necessariamente, uma novidade, porém o foco em níveis quantitativos de desempenho e uma clara preferência para o monitoramento de resultados constituem-se em processos significativamente distintos dos até então realizados (OTERO, 1999).

No entanto, também é notória a extrema escassez de avaliações de desempenho realizadas no âmbito dessas instituições. Acrescente-se a escassez de material sobre o desenvolvimento de metodologias e de instrumentos de gestão estratégica, voltada para resultados na área pública e que passa a depender de contribuições oriundas, desenvolvidas e aplicadas apenas em relação ao setor privado, com as características que lhes são próprias.

Finalmente, cabe destacar a afirmação de Gaetani (2002), de que a atual política de gestão pública vem gradativamente se disseminando na máquina administrativa de uma forma inédita na história do país, não se restringindo mais a um grupo seletivo ou a lideranças iluminadas, passando a fazer parte de um conjunto de conteúdos que se capilarizam por diversas instâncias de poderes e níveis de governo, tendo seu lugar na agenda nacional ganhando sinais de irreversibilidade.

Assim, os desafios de se medir os resultados das instituições governamentais, até então atenuados graças à natureza pública, adquirirão algumas características muito próximas da dinâmica empresarial.

A investigação da metodologia do BSC incorporada ao planejamento estratégico de órgãos públicos dá ao presente estudo um caráter de avaliação formativa, definida como sendo “a avaliação adotada durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir”, e que, longe de se esgotar na simples identificação de fenômenos estudados, arrisca-se a fornecer às instituições governamentais sob análise instrumentos para a superação dos seus desafios.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: A REFORMA DO ESTADO

Este capítulo apresenta um conjunto de temas abordados dentro de uma revisão da literatura pertinente, capaz de fornecer a fundamentação teórica necessária para o desenvolvimento de uma pesquisa na área pública, objeto deste estudo, bem como consolidar os objetivos propostos.

Tendo em mente que o foco central a ser trabalhado é a possibilidade de se aperfeiçoar o processo de gestão estratégica no âmbito de uma instituição governamental, utilizando a metodologia do *Balanced Scorecard*, dividiu-se o presente capítulo em quatro partes. A primeira parte contempla um maior aprofundamento quanto ao contexto da Reforma do Estado no âmbito mundial, situando a América Latina neste panorama e resgatando as idéias que nortearam a referida reforma. Na segunda parte a ênfase é dada à proposta de mudança da gestão pública conhecida como *New Public Management* (Nova Gerência Pública - NGP), seu conceito, seus apoios e sua evolução. A terceira parte é dedicada à administração pública brasileira, resgatando seu conteúdo histórico e focalizando a exploração deste movimento na reforma nacional mais recente, iniciada em 1995, que trouxe a proposta de transformação da gestão pública burocrática na gestão pública gerencial. Finalizando o capítulo, é tratado o balanço dos últimos oito anos desta reforma, com destaque para algumas reflexões sobre a continuidade do movimento de modernização do Estado.

## 2.1 A Reforma do Estado

### 2.1.1 As Grandes Tendências Mundiais

As sociedades civilizadas têm algum tipo de governo como mecanismo para a tomada de decisões coletivas e para a prestação de serviços em benefício de todo o povo (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. XV). Desta forma, o governo deve acompanhar a evolução que uma sociedade sofre ao longo do tempo, sob pena de caminhar para o lado contrário dos anseios de seus cidadãos.

O processo de transformação do Estado tem sido um movimento constante na evolução da civilização e, segundo Kettl (2001, p. 79), a idéia de reformar o setor governamental, no sentido de aprimorá-lo, é algo tão antigo como a própria idéia de governo.

A diferença da atual reforma da administração pública em relação às ocorridas em outras épocas reside no fato de que, em nenhum outro momento da história, o movimento a favor da reforma avançou tanto e tão rápido, levando ao surgimento de um novo conceito de Estado para o próximo século, caracterizado por um mundo progressivamente democrático e globalizado. Estas duas grandes forças, a democracia e a globalização, que moldaram a sociedade contemporânea no século XX, e as demandas nelas envolvida – enfrentamento da crise fiscal, déficits de *performance* e *accountability* – implicaram necessariamente reformas administrativas do setor público (REZENDE, 2002).

Conforme Bresser Pereira (2002, p. 6-7) “A sociedade civil está grande e vigorosa nas democracias modernas, debatendo no espaço público e dando forma à opinião pública provocando avanços políticos e ajustes institucionais, tanto no setor público como no setor privado”.

Assim, a globalização, os progressos na tecnologia da informação e a sociedade civil organizada se apresentam como fatores de aceleração do processo de transformação do Estado, dentro do atual contexto das grandes tendências mundiais. Portanto ouvir a expressão “transformar o Estado” traz no seu bojo o significado de que o Estado deve abandonar algumas funções para assumir outras. Segundo Marini (2002, p. 31), apesar da crise vivenciada pelo Estado apresentar forte preponderância da dimensão financeira, o questionamento se dá no modo tradicional de organização e da gestão governamental, com um esgotamento do modelo burocrático vigente na administração pública. Conseqüentemente, a percepção dos cidadãos é a de um Estado caro, com *déficit* de desempenho e baixa qualidade na prestação dos serviços ao cidadão, além de se manter distanciado da sociedade.

Em resposta a todo esse contexto, foi se tornando imperativa a necessidade de mudar, e a reforma do Estado ganhava nova prioridade no sentido de se redefinir um novo Estado, onde a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 13).

### 2.1.2 Histórico: Introdução do Modelo Gerencial

As condições que propiciaram a ascensão do modelo gerencial vão se concretizando pela sucessão de fatos ocorridos em meados da década de 70, tendo como importante marco a grande crise econômica mundial que pôs fim à era de prosperidade usufruída tanto por países capitalistas desenvolvidos como pelos países do bloco socialista e também do terceiro mundo. Até então existia um grande consenso social a respeito do papel do Estado, o qual procurava



garantir a prosperidade econômica e o bem-estar social. A crise contemporânea do Estado pode ser identificada por quatro fatores socioeconômicos, apresentados por Abrucio (2001).

São eles:

- **Crise econômica mundial** – pontuada principalmente pelas duas crises do petróleo ocorridas em 73 e 79 e pela não-retomada, nos anos 80, dos níveis de crescimento vividos nas décadas de 50 e 60. O Estado, nesta escassez de recursos econômicos, foi o grande afetado, mergulhando numa grave crise fiscal;
- **Crise fiscal** – este foi o segundo fator que enfraqueceu a concepção do antigo modelo de Estado, que se vê sem alternativas para financiar seu *déficit* e passa a ser questionado pelos contribuintes que não viam uma relação direta entre a melhoria dos serviços públicos e o aumento de tributos, mas que também não aceitavam abrir mão de nenhum serviço ou benefício já conquistados;
- **Crise da ingovernabilidade** – esta expressão usada na época é definida como sendo a incapacidade dos governos resolverem seus problemas, e isto passou a ser um sério questionamento a ser enfrentado; e
- Por fim, a **globalização** e todas as transformações tecnológicas que alteraram o setor produtivo e que, conseqüentemente, afetaram profundamente o Estado, que se viu limitado a controlar os fluxos financeiros e comerciais associados ao aumento de poder das grandes empresas do setor privado e à formação de blocos comerciais.

Neste contexto de escassez de recursos, de enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante, o modelo gerencial inspirado no setor privado encontra solo bastante fértil para introduzir a lógica da redução dos custos e o aumento da eficiência e

da produtividade da organização, aliando a isto a flexibilidade administrativa e o controle de resultados com a finalidade de transformar o Estado em uma organização mais ágil, descentralizada e adequada às demandas atuais e futuras.

Para efeitos deste trabalho, cabe ainda ressaltar que a década de oitenta foi caracterizada por uma onda neoliberal, com tendência a sublimar as falhas de intervenção estatal e fortalecer a confiança nas forças livres do mercado. O contexto internacional influenciou fortemente neste processo. As reformas neoliberais dos governos Thatcher e Regan e a derrocada do socialismo nos países do bloco comunista contribuíram para dar mais argumentos aos neoliberais. Assim, o discurso que anuncia a internacionalização da economia, a desestatização, a desregulamentação e a liberação de preços e salários aponta para um modelo de Estado neoliberal.

O iderário neoliberal ganhou força nos países centrais e nas agências multilaterais de financiamento, Segundo esta perspectiva, o Estado é essencialmente ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica – e a crise do Estado – resulta do próprio Estado e de sua intervenção excessiva. A interpretação da crise nos países da América Latina, pela ótica da leitura neoliberal foi consubstanciada nas doutrinas do Consenso de Washington, as quais consideram que foi o próprio Estado nacional-desenvolvimentista o gerador da crise, sendo os programas de ajuste orientados, portanto, para o “desmantelamento” deste Estado e para reformas que reduzissem o tamanho do Estado, desregulamentassem a economia e garantissem a abertura do mercado (PORTELLA FILHO, p. 01, 1994).

As proposições desta agenda previam: a privatização; a descentralização, a focalização da ação estatal para determinados serviços e segmentos da população e mudanças na gestão dos programas estatais (DRAIBE, 1993 & FARAH, p. 33, 1998).

### 2.1.3 Idéias que Embasam o Processo de Reforma

A urgência da reforma do Estado suscitou e, provavelmente, ainda provoca muitas discussões e reflexões a respeito do tema. Alguns conceitos trazidos por diversos autores são apresentados a seguir com o intuito de ressaltar idéias-forças presentes na maioria dos conteúdos que se seguem.

O relatório de Gore (1993, p. 7) propôs:

[...]inventar um governo que coloque o usuário em primeiro lugar, mediante a criação de um claro sentido de missão, empunhando o leme mais do que os remos, delegando autoridade, substituindo normas e regulamentação por incentivos, formulando orçamentos baseados em resultados, expondo as operações do governo à concorrência, procurando soluções de mercado mais do que soluções administrativas e, quando isso não for possível, medindo o sucesso das ações de governo em termos de satisfação dos usuários.

Segundo Pimenta (1998), este novo papel do Estado teria como principais funções a regulação, a representatividade política, a justiça social e a solidariedade. Isto se daria em virtude de superação do setor público na produção direta de bens e serviços para um patamar de indução e regulação do desenvolvimento através da ação de um estado ágil, inovador e democrático.

Outra postulação bastante interessante quanto à reforma do Estado é a afirmativa de Trosa (2001, p. 19): “O Estado muda porque a sociedade muda”, cuja idéia sustentada é de que a mudança acontece, hoje, não tendo a ideologia como principal alavanca, mas, sim, as profundas transformações na sociedade, elencadas como a não-indiferença do Estado quanto:

- **à globalização econômica e tecnológica** - sob o risco de ter sua capacidade de influencia reduzida;
- **à evolução dos usuários** - que não querem apenas serviços mais corteses e genéricos, mas, sim, serviços adaptados a suas necessidades e problemas;
- **aos seus servidores** – que se vêem inseridos numa estrutura organizacional e política ultrapassada e

- **à pressão da opinião pública** – cada vez maior em relação à prestação de contas e à transparência nas ações governamentais.

A clássica obra de Osborne e Gaebler (1994, p. XIX) trata esta transformação como sendo a “reinvenção de governo”, enfatizando o modo como eles funcionam e acreditando na possibilidade das instituições públicas se transformarem, de burocracias convencionais em organizações inovadoras, flexíveis, respondendo às demandas do público.

Vaitsman (2001, p. 31) afirma que o êxito das mudanças, preconizado por Osborne e Gaebler, pressupõe a existência de uma sociedade consciente e reivindicativa e, ao mesmo tempo, de instituições públicas, como o Legislativo e o Judiciário, cumprindo adequadamente o seu papel.

No debate sobre o Estado e sua crise, Castells (1999, p. 95) propõe a leitura do Estado como um “Estado Rede”, em que o local e o global estejam conectados em uma rede complexa de articulação dos diferentes níveis institucionais a partir do princípio da flexibilidade que, neste aspecto, garantiria o estabelecimento de um caráter negociador em substituição àquele de Estado decretador.

Em que pese a amplitude do tema e a complexidade dos aspectos políticos, econômicos e administrativos envolvidos na reforma do Estado, espera-se para o século XXI um Estado capaz de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, comprometido em assegurar os direitos sociais e capaz de assegurar a competitividade de cada país no cenário internacional (CLAD, 1998).

#### 2.1.4 A Reforma do Estado na América Latina

A América Latina inicia a década de 80 marcada pela crise do Estado, cuja gravidade era bem maior do que nos países desenvolvidos. Tratava-se de uma séria crise fiscal, de um modelo de desenvolvimento econômico falido (modelo de substituição de importação) e do agravamento do problema da dívida externa. Este conjunto de fatores estruturantes não-resolvidos colocou a maioria das nações latino-americanas na estagnação e com altas taxas de inflação.

Com este cenário instituído, a opção feita foi priorizar as reformas que interferiam nos ângulos financeiros da crise do Estado e que estivessem voltadas para o mercado. Conseqüentemente, ocorre a abertura comercial e o ajuste fiscal, mas estas medidas, cujo objetivo último era o de diminuir o tamanho do Estado, demonstraram limitação na resolução de uma série de problemas básicos dos países latino-americanos, exigindo um movimento de reconstrução do aparelho estatal, onde reconhecidamente o Estado continua sendo um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer país. O desafio do Estado está em como responder a esta realidade atual de forma diversa do padrão nacional desenvolvimentista, adotado na maioria da América Latina e diferentemente também do modelo social burocrático que vigorou no mundo desenvolvido do pós-guerra.

A modernização da administração pública do Estado nos países latino-americanos, na visão de Bozzi (2001, p. 25), depende fortemente da crescente capacidade de suas instituições pública, e esta capacidade, por sua vez, é um fator-chave no fortalecimento da democracia e do desenvolvimento humano sustentável. O autor, porém, reconhece que cada país apresenta diferentes níveis e estágios dadas as suas características peculiares e históricas, devendo, portanto, ser consideradas na forma de abordagem.

Para Alujas (2002, p. 73), a reforma e a modernização do Estado é

[...]um aspecto indispensável para garantir o desenvolvimento econômico de um país, uma adequada inserção internacional e o bem-estar das pessoas que constituem uma sociedade. Na América Latina é uma tarefa que os governos

vêm gerenciando e a maioria deles, em diferentes graus e amplitude, já iniciou e mantém em curso os processos de transformação institucional e de funcionamento da máquina governamental, movidos principalmente pela dependência dos capitais voláteis internacionais para a criação e manutenção de políticas públicas de desenvolvimento.

Os anos 90 trazem para a América Latina um profundo questionamento dos resultados e da eficiência do setor público, o que propiciou abrir oportunidades para novas iniciativas e colocar em marcha processos que possam promover a modernização dos paradigmas da gestão pública (MOKATE, 2002, p. 92).

Bresser Pereira (2002, p. 22) afirma que a América Latina necessita melhorar sua governança, melhorar suas instituições políticas e administrativas para que seus governos pudessem encontrar suas próprias maneiras de promover o desenvolvimento econômico e de reduzir a vergonhosa injustiça social: “a reforma gerencial adaptada às circunstâncias latino-americanas tem certamente um papel importante neste âmbito”.

Em suma, a reforma da administração pública pressuporia a ruptura de certas relações tradicionais particularistas e o desenvolvimento de práticas e valores modernos, universalistas, entre os que representam o Estado e os que representam a sociedade, ou seja, a relação dos atores destas duas entidades nos momentos em que elas interagem em diferentes contextos. Há, em todas as perspectivas aqui abordadas sobre o papel do Estado, um aspecto unificador e de consenso, que passa pela negação do fim do Estado e sinaliza a reorientação deste ente, “não pelo seu desmantelamento, mas em outro sentido, pela sua reconstrução; não pela desregulamentação, e sim, pela sua (re)regulamentação, ou na (re)estatização e, ainda, na negação da desregulamentação e pela busca da reinvenção solidária e participativa do Estado” (CURADO, 2002 apud BURSZTYN, 1998; EVANS, 1993).

## **2.2 Nova Gerência Pública –NGP**

### 2.2.1 Conceituação, Princípios e Características

Dentro da necessidade indiscutível de reformar e modernizar o Estado, o termo Nova Gerência Pública (*New Public Management*) é empregado no âmbito mundial e serve para descrever uma tendência global em direção a um certo tipo de reforma. A *New Public Management* é uma estratégia de enfrentamento da crise do Estado que, inicialmente, foi adotada na Grã-Bretanha, e após, quase que de forma generalizada, em diversos países (MARINI, 2002, p. 31).

Em 1990, Seabra (2001 *apud* HOOD, 1990, p.19) utiliza a expressão "nova administração pública" pela primeira vez, e seu uso se referia a um conjunto de doutrinas administrativas similares em ascendência crescente, desde o final dos anos 70. Porém, esclarece o autor, o termo é uma "expressão vaga e problemática", justificado pelo fato de não representar um movimento de reforma único e coerente e por algumas de suas características não serem verdadeiramente "novas".

Para Ormond e Löffler (1999, p. 67), ainda que não se possa dizer a *priori* o que é a nova gerência pública, cabe assinalar que ela tem contribuído para a elaboração de uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental.

O modelo de administração pública gerencial inspirou-se na administração privada, mas manteve dela uma distinção fundamental, que é a defesa do interesse público, e tratou de abandonar o caráter auto-referido da administração burocrática, voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado para colocar em prática as novas idéias gerenciais, oferecendo serviços públicos de melhor qualidade e centrados no cidadão (COUTINHO, 2000, p. 41-42).

O documento *Governance in Transition* (OCDE, 1995) identifica temas comuns à reforma gerencial no âmbito público, considerados como um conjunto de princípios norteadores, que são:

- Devolver a autoridade, outorgar a flexibilidade;
- Garantir o desempenho, o controle e a responsabilidade;
- Desenvolver a competência e a escolha;
- Fornecer serviços adequados e agradáveis aos cidadãos;
- Melhorar a gestão dos recursos humanos;
- Explorar a tecnologia de informação;
- Melhorar a qualidade da regulamentação e
- Fortalecer as funções de governo no centro.

Pimenta (1998), reportando-se à nova gerência pública, apresenta oito princípios básicos como sendo uma síntese das estratégias predominantes para a reforma da administração pública. São eles:

- A desburocratização;
- A descentralização;
- A transparência;
- O *accountability*;
- A ética;
- O profissionalismo;
- A competitividade e
- O enfoque no cidadão.



Bresser Pereira (2001, p. 27) usa o termo "administração pública gerencial" em lugar do termo Nova Gerência Pública, e define algumas características básicas para este estilo de gestão pública, apresentadas a seguir:

- É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados;
- Pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança;
- Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação e
- Utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Abrucio (1998) enriquece a análise ao destacar alguns temas, tais como eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico, originários da área privada e que não têm negada sua importância para a esfera pública, mas adverte o autor que existe a necessidade de aperfeiçoamento do modelo gerencial para dentro do contexto de governo com a apropriação de conceitos adequados no âmbito do domínio público, tais como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, temas estes praticamente ausentes no setor privado.

No sentido de melhor destacar algumas diferenças existentes entre o modelo de administração adotado na iniciativa privada e aquele adotado no setor público, Stewart e Ranson (1994, p.15) elaboraram o Quadro 1:

<b>Modelo do Setor Privado</b>	<b>Modelo do Setor Público</b>
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade dos recursos públicos
A busca pela satisfação do mercado	A busca pela justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição como instrumento do mercado	Ação coletiva como meio político
Estímulo: possibilidade do consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

Quadro 1 – Comparação entre o Modelo de Administração Privada e o Modelo de Administração do Setor Público

Fonte: Adaptado de Stewart e Ranson (1994, p. 15).

As especificidades de cada setor – público ou privado – derivam principalmente da natureza das organizações. Como efeito demonstrativo da diferenciação do modelo gerencial no contexto público e privado, alguns exemplos podem ser tomados, baseando-se num maior esclarecimento do Quadro 1. São eles:

- **A essência da motivação** - as empresas buscam o lucro, enquanto os gestores devem atuar conforme o interesse público;
- **O processo de decisão** – no ambiente privado o número de participantes é restrito e a capacidade de decisão é mais rápida e maior; por sua vez, o governo toma decisões envolvendo um número maior de atores e há maior demora, sobretudo porque tal sistema pressupõe o controle mútuo entre os poderes e a fiscalização da oposição e
- **A legitimidade** – na empresa, a legitimidade resulta da sua sobrevivência à competição no mercado, ao passo que os governos se legitimam pela via política democrática.

### 2.2.2 Os Apoiadores da Nova Gerência Pública

A reforma gerencial do Estado iniciou-se nos anos 70 e constitui uma tendência mundial nos anos 80. Essa transformação ocorreu num momento de mudança do cenário mundial e de endividamento do Estado. Nesta década, exceto no leste e sudeste da Ásia, aconteceu uma grande crise econômica nos países em desenvolvimento, agravada pela globalização da economia, que fez acentuar a competitividade internacional, provocando nesses países a diminuição da capacidade de proteger suas empresas e seus trabalhadores. Os primeiros movimentos para essa reestruturação se deram através de ajustes fiscais e de reformas orientadas para o mercado, mas a discussão das novas atribuições do Estado implicou, num primeiro momento, a simples diminuição do seu tamanho. Tal imagem do Estado mínimo é abandonada pelos governos nos anos 90, quando o realismo dos políticos e a visão dos empresários de nível mundial reconhecem que questões importantes como liberdade política, democracia, justiça social e prosperidade econômica dependem das políticas de condução e regulação do Estado, tarefas estratégicas que devem ser exercidas tanto no nível nacional quanto no nível internacional ou intragovernamental.

Como apoiadores da reforma gerencial do Estado, no contexto do desenvolvimento socioeconômico, destacam-se dois importantes grupos. O primeiro, detentor de importante papel – BID, BIRD, BNDES – dado seu poder de direcionamento de inversões, estabelece prioridades para a aplicação de recursos e, conseqüentemente, induz a confecção da agenda de decisões dos governos nacionais e subnacionais (estados e municípios de grande porte). O segundo grupo, abrangendo o PNUD, a UNICEF, a OMS, a OPAS, o CLAD e a UNESCO, entre outros, também tem importante papel na difusão de idéias e na indução de comportamentos através de apoios mais brandos, situados no campo das inovações e da formação, além da promoção de eventos, publicações e visitas técnicas. Tanto o primeiro

quanto o segundo grupo desempenham papel relevante enquanto vetores de aperfeiçoamento das administrações públicas (GAETANI, 2002a).

### 2.2.3 A Evolução da Nova Gerência Pública

Historicamente, segundo Rezende (2002), é possível identificar e demarcar dois tipos de políticas de reforma do Estado, denominadas de 1ª e 2ª gerações. As reformas de 1ª geração visaram a iniciativas voltadas para o ajuste fiscal envolvendo cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, bem como desregulamentação e privatizações em setores específicos. Nas de 2ª geração, consolidadas a partir da década de 90, o foco e a atenção se voltaram para mudanças institucionais mais profundas, tendo a reforma administrativa como um dos principais eixos desta geração de reformas. Vale ressaltar que o paradigma gerencial é um ponto em comum em ambas as gerações de reformas.

As medidas utilizadas pela primeira rodada de reformas na administração pública enfatizaram fortemente a demissão dos funcionários, os cortes orçamentários, a eficiência a qualquer custo e a identificação pura e simples da administração pública com a administração privada. A demissão deveria ser vista somente como um recurso para se alcançar o equilíbrio fiscal e a eficiência, cuidando para não ser um fim em si mesma ou uma mera reação a problemas fiscais, podendo comprometer a própria organização governamental no futuro. A eficiência a qualquer custo não deve estar dissociada da efetividade, pois otimizar os recursos públicos sem oferecer bons serviços ou sem resolver os problemas sociais é incompatível com os valores defendidos na democracia. Por fim, a reforma gerencial não opta pelos princípios

do mercado como orientador por excelência dos novos rumos do setor público, mas deve passar pela redefinição das relações entre sociedade e Estado, construindo uma esfera pública que, de fato, envolva a sociedade, o cidadão, na gestão das políticas públicas estabelecendo, assim, forte diferenciação entre administração pública e a administração privada (CLAD, 1998).

A segunda geração de reformas vem como resposta no sentido de romper com a vinculação de modificar o setor público baseando-se na retração da máquina governamental, demonstrando com isso uma forma bem particular de utilizar os instrumentos do modelo gerencial que tinham como foco a redução de custos e o aumento da eficiência e da produtividade da organização estatal.

Sabidamente, o tema "reforma do Estado" implica enfrentar fortes pressões, seja pelo poderoso imperativo político, seja pelas fortes pressões, sempre existentes em todo processo de mudança. Muitas vezes, como forma de manutenção desse processo, os reformadores da administração pública valem-se de efeitos demonstrativos de sucesso utilizando o corte de gastos que, se por um lado é um resultado de curto prazo, por outro, pode se tornar um impedimento para melhorias de desempenho mais significativas a longo prazo. O dilema que se apresenta é o desafio de se conciliar, ao mesmo tempo, economias de curto prazo *versus* bons resultados futuros; de contemplar mudanças radicais e imediatas no processo contínuo de reforma e de implementar decisões extremamente duras *versus* táticas que visem à motivação dos funcionários (KETTL, 2001, p. 77).

O valor positivo legado no processo da 1ª geração de reformas foi a discussão instituída em torno do modelo gerencial, que obteve alguns êxitos na dimensão financeira e no aumento de eficiência do Estado, mas carecia de aprimoramento para dar sustentabilidade ao processo. As reflexões em torno do modelo gerencial se complexificaram e ganharam novos rumos, configurando-se na segunda onda de reformas gerenciais do Estado. Por estas

necessidades postas, a 2ª geração incorpora e prioriza os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, bem como focaliza os serviços voltados para os anseios dos clientes. Nesta perspectiva, o modelo gerencial traz à tona o aspecto público da administração pública sem, no entanto, abandonar o conceitual empresarial vinculado à eficiência e à busca de qualidade dos serviços (ABRUCIO, 2001, p. 182-183).

#### 2.2.4 A Pedra Angular da Nova Gerência Pública

A pedra angular da Nova Gerência Pública está centrada na gerência orientada para resultados como forma de se avaliar o desempenho do aparelho estatal. Segundo Kettl (2001, p. 89), o compromisso de avaliar resultados é a base essencial do movimento global de reforma do setor público. Complementa o autor que nações mais avançadas não vacilam em admitir que ainda há muitos problemas a serem resolvidos neste campo, e outras nações sequer começaram estes movimentos de avaliação.

A mensuração de resultados vem responder às críticas contra a ênfase dada inicialmente à mensuração da eficiência e contra a não-inclusão da efetividade dos serviços públicos. Reconhecer a mensuração como um instrumento técnico capaz de fazer as organizações aprenderem com seus erros e, a partir disso, elaborarem suas estratégias futuras, é visualizado com sendo o princípio de aprendizado organizacional. Para que esse processo possa acontecer, torna-se essencial a clareza da missão de sua organização, a sua tradução em grandes metas a serem alcançadas, estas sendo traduzidas em objetivos que orientam a ação e a operacionalização. Construídos esses passos, a organização será capaz de elaborar um conjunto de indicadores para verificar a sua produção e os seus resultados, ou seja, para

responder se produziu o que estava proposto e se esta produção alcançou o resultado esperado (CLAD, 1998, p. 35-36).

Otero (1999), salienta que a melhoria de *performance* nas agências americanas, explicitamente no que diz respeito à redução do tempo e dos custos e ao aumento considerável na qualidade e quantidade dos produtos e serviços prestados, resulta da mensuração contínua do desempenho, considerando a avaliação do desempenho dos processos a partir dos clientes e dos *stakeholders*, a gerência de desempenho no âmbito dos e entre os processos e a partilha do aprendizado.

## **2.3 A Administração Pública Brasileira**

### 2.3.1 Evolução do Contexto Atual

Conforme já analisado, no mundo todo a administração pública tem sido submetida a um processo de reforma que busca adequar seu perfil e suas capacidades ao surgimento de um novo Estado como resposta às grandes tendências. A modernização do aparelho estatal está presente predominantemente nos países desenvolvidos, e dentre os países em desenvolvimento, o Brasil é citado como já tendo iniciado o processo em sua máquina pública. Raros são os países que não implementaram programas nacionais de reformas do Estado visando à melhoria do desempenho da intervenção pública (REZENDE, 2002, p. 223).

Segundo Vitsman (2001, p. 30), pretende-se trazer para a administração pública brasileira a revolução gerencial que ocorreu na administração de empresas por meio da flexibilização, da descentralização dos processos do trabalho e decisão, do controle de

resultados em vez do controle de processos e da ênfase na qualidade e eficiência dos serviços prestados aos usuários.

Modesto (2000, p. 107) afirma que a sociedade espera um Estado democrático e social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais, que não se descuide do agir com eficiência, justificando desta forma os recursos que extrai da sociedade e produzindo com a ação de governo resultados socialmente relevantes.

No Brasil, segundo Bresser Pereira (2002, p. 6), a mudança na organização e na administração do Estado move-se num ritmo muito mais lento e moroso do que as mudanças que ocorrem em níveis político e institucionais. Existem, desde o surgimento dos Estados Nacionais Modernos, três formas de administração do Estado: a patrimonial, a burocrática e a emergente administração gerencial (ou Nova Gerência Pública), abordadas a seguir.

- **Administração pública patrimonialista** – neste modelo de administração, o Estado representava uma continuidade do poder do soberano. Esse *status* era extensivo aos demais auxiliares e servidores. Isso causava uma confusão entre o patrimônio público e o privado, e a consequência era a corrupção e o nepotismo. A dominação do capitalismo e da democracia representou um marco histórico, quando o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Este tipo de administração pública, presente até meados do século XIX no Brasil, vincula-se a um Estado caracterizado como patrimonialista liberal clássico, devido à sua pequena participação na economia e na ordem social do país;
- **Administração pública burocrática** – surgiu na segunda metade do Século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Esse modelo representou a formação da burocracia, baseada nos controles administrativos *a priori* que, apesar de efetivo no controle dos abusos



(qualidade fundamental dessa administração), fez o Estado perder a noção da sua missão básica, que é servir à sociedade. No Brasil, esse modelo propiciou a implantação da administração pública profissional, por meio do poder racional-legal como carreira, funcionalismo, hierarquia das funções, impessoalidade e formalismo. Isso ocorreu a partir dos anos 30, na era do governo Vargas, juntamente ao desenvolvimento da indústria nacional e à conseqüente modernização do capitalismo no País. Nesse momento, o Estado assumiu um papel de fundamental importância no setor produtivo de bens e serviços, principalmente pelo surgimento, em 1963, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP, a agência brasileira que ficou a cargo da reforma), órgão responsável pela modernização da máquina administrativa que, embora tenha sido considerado importante à época, inclusive por ter instituído o concurso público e o treinamento na administração pública, não conseguiu consolidar uma política de Recursos Humanos capaz de atender às necessidades do Estado. Neste período surgem as primeiras características do Estado brasileiro como Estado do Bem-estar, com a criação de novas áreas de atuação, novas políticas e novos órgãos. O Estado do bem-estar surge como um Estado Burocrático, universalizando o sistema de mérito, a impessoalidade e a simplificação e padronização de rotinas de trabalho e

- **Administração pública gerencial** – ocorreu a partir da segunda metade do século XX, tendo como objetivo a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, para melhor atender o cidadão-beneficiário. Neste modelo de administração pública, desloca-se a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados de controle *a posteriori* de ações e decisões (fins), ou seja, muda-se o foco do interesse do poder do Estado para o interesse do

cidadão-cliente. Nele o Estado, ao invés de priorizar o fornecimento dos serviços, passa a ser um catalisador dos meios em todos os setores – público, privado e voluntário (essa é a principal característica desse modelo de gestão). A administração pública gerencial busca uma definição clara dos objetivos, que seja capaz de promover o aumento de qualidade e da eficácia (como agilidade) dos serviços sociais e científicos oferecidos pelo serviço público.

É possível, para uma melhor compreensão, utilizar o Quadro 2 para visualizar a relação entre o tipo de regime político do Estado-Nação e a gestão pública na qual se alicerçam as ações de governo, vinculadas ao tempo, e observar o quão fortemente nossa história está calcada no modelo de gestão burocrático, apesar das alterações ocorridas no tipo de regime político. Bresser Pereira (2002, p. 6) comenta que é possível identificar cinco formas de regimes políticos desde que os Estados nacionais emergiram: o absoluto, o liberal, o liberal-democrático, o social-democrático e o emergente Estado social-liberal. Em contrapartida, detectam-se apenas três formas de administração do Estado: patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial (ou Nova Gestão Pública). Assim, a administração pública burocrática, embora ineficiente, incapaz de dar conta da dimensão e da crescente complexidade dos serviços públicos, revelou-se persistente. Observa-se esta situação no quadro em referência, onde se constata que a administração pública mudou devidamente de patrimonial para burocrática, acompanhando o regime político quando esse passou de absoluto para liberal. No entanto quando o regime político passou sucessivamente a ser liberal-democrático e social-democrático, a administração pública permanece praticamente sem mudanças (BRESSER, 2001, p. 12-13).

Vale ressaltar que o quadro tem o intuito didático e que sua adaptação da apresentação escrita para a esquemática não permite absorver e tampouco demonstrar as sutilezas dos

períodos de transição na evolução/mudança, que na realidade não se encerram nem se iniciam com tamanha precisão temporal (século ou década).

Período	Tipo de regime político	Modelos de gestão pública	Características marcantes
Até o século XIX	Estado Absoluto	Administração patrimonial	Monarquias: o Estado representava a continuidade do poder do soberano. Pouca definição entre o público e o privado.
Século XX (até década de 30)	Estado liberal	Administração pública burocrática	Estabeleceu o império das leis ou Estado de direito. Serviço público profissional e princípios da administração pública burocrática.
Século XX (até década de 70)	Estado liberal-democrático	Administração pública burocrática	Centralização da ação estatal (modelo burocrático clássico).
Século XX (até a década de 90)	Estado liberal-democrático (do bem-estar social)	Administração pública burocrática	Início da descentralização, surgem administrações indiretas e contratação mais flexível de servidores.
Século XXI	Estado social-liberal (democrático)	Administração pública gerencial	Proteção dos direitos sociais e promoção do desenvolvimento econômico.

Quadro 2 – Tipos históricos de Estado, de gestão de Estado, características marcantes e período relacionado.

FONTE: Adaptado de Bresser Pereira (2001, p. 8).

A administração burocrática é o modelo que tem dado suporte à ação estatal no Brasil, desde a década de 30, caracterizada pela centralização das decisões, pela hierarquia baseada no princípio da unidade de comando, pela adoção de estruturas piramidais de poder, pela rigidez e impessoalidade das rotinas e pelo controle dos processos administrativos (PIMENTA, 1998).

A nova administração pública foi introduzida como a representação de um estágio superior à administração pública burocrática, e o Quadro 3 indica os focos das propostas de

mudanças na administração pública gerencial, cujas palavras contêm a verdadeira revolução no modo de se pensar, agir e avaliar as ações de governo.

Discriminação do Processo de Transição	Mudanças	
	“de”	“para”
Caráter	Burocrático	Gerencial
Modelo de gestão	Rígido e ineficiente	Flexível e eficiente
Ideologia	Formalismo e rigor técnico	Confiança e formas mais flexíveis de gestão
Características	Rigidez dos procedimentos, excesso de normas e regulamentos	Maior autonomia com mais responsabilidade
Foco	Interesse do poder do estado	Interesse do cidadão-cliente
Conceito	Enfatiza os processos	Enfatiza os resultados de desempenho
Meta	Produção	Cidadão ou sociedade
Decisão	Centralizada	Descentralizada
Ênfase	Procedimentos (meios)	Resultados (fins)
Servidor público	Estabilidade profissional	Valorizar com motivação profissional e razoável segurança no emprego
Controle administrativo	“ <i>A priori</i> ” nos processos	“ <i>A posteriori</i> ” nos resultados e na competição administrada
Auditoria	Normas e processos	Resultados

Quadro 3 – Proposta de mudanças na administração pública, de burocrática para gerencial.  
Fonte: a autora.

### 2.3.2 Diagnóstico e Pressupostos Teóricos da Administração Pública Brasileira

No Brasil, a primeira tentativa de reformar a administração burocrática rumo à administração gerencial ocorreu no início dos anos 80, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PND), tendo na figura do Ministro Hélio Beltrão, que no período compreendido entre 1979 e 1983 foi o porta-voz das

novas idéias, criticando a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, propondo uma administração pública voltada para o cidadão (BRESSER PEREIRA, 1992, p. 15).

O PND foi definido como uma proposta política que visava, através da administração pública, a “[...] retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado.” (BELTRÃO, 1984, p. 11).

Procurando analisar este período, Pimenta (1998) afirma que esse movimento permitiu a implantação de uma filosofia de descentralização e de delegação de competências, promovendo profundas mudanças na gestão pública, tanto em nível estrutural como conceitual. No âmbito das estruturas, ocorre nesta época a conceituação da administração direta e indireta, permitindo a diferenciação das atividades tipicamente públicas desenvolvidas pelas administrações diretas ou pelas autarquias, assim como a introdução dos princípios básicos desta nova política: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle. O Brasil assiste a um novo processo de aceleração na expansão da Administração Pública, diferentemente da década de 30, pelo fato de se caracterizar de forma mais intensa na administração indireta e descentralizada.

Entretanto essas reformas foram paralisadas em função de dois importantes eventos:

- A transição democrática surgida em 1985 (ocorrida em meio à crise estatal) e
- O excessivo crescimento do tamanho do Estado.

A conjunção deste dois fatores é analisada por Bresser Pereira (1992) como sendo a responsável pelo que ele define como “retrocesso burocrático” de 1988, pois ao invés do ajuste e da reforma, o país mergulha, em 1988 e 1989, num regime de descontrole da política econômica que, dada a crise fiscal existente, levaria o país à hiperinflação no início de 1990 e, contraditoriamente, junto à descentralização que se dava no plano político, surgia a

Constituição de 1988, que centralizava e concentrava no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado, retornando aos ideais da reforma burocrática da década de 30.

A jurista Di Pietro (1999, p. 35-36) analisa a Constituição de 1988 sob dois aspectos interessantes: avanço, pois representou importante marco da democratização no país, citando como exemplos a valorização do trabalho e da livre iniciativa, dentre outros, e retrocesso, no que tange ao aspecto relacionado à administração pública, tendo a Constituição caminhado na contramão, “revelando tendência inegável para a burocratização”, citando os seguintes aspectos como determinantes dessa situação:

- Previu o Regime Jurídico Único (RJU) para todos os servidores da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas;
- Exigiu concurso público para todas as categorias, inclusive da Administração Indireta;
- Beneficiou com estabilidade um número elevado de servidores não-concursados e
- Tratou de forma semelhante as entidades da Administração Direta e Indireta, sem ter o cuidado de distinguir as de direito público das de direito privado e sem distingui-las também em função do tipo de atividade que exercem – serviço público ou atividade econômica – levando a permitir que, sob vários aspectos, todas tivessem tratamento igual ou assemelhado em termos de servidores públicos, contratos, licitação, controle, limitações financeiras e orçamentárias.

O resultado dessa “burocratização” foi o encarecimento da máquina administrativa do Estado, tanto nos gastos com pessoal, bens e serviços, quanto no aumento da ineficiência dos serviços públicos.

### 2.3.3 Reforma de 1995

A década de 90, no Brasil, se inicia com o agravamento da crise do Estado, atrelada a uma crise fiscal crescente, uma exaustão das formas protecionistas de intervenção na economia e uma administração pública considerada excessivamente burocrática e ineficiente (CHERCHIGLIA; DALLARI, 1999, p. 65).

Neste contexto, a reforma do Estado brasileiro assumiu importância e visibilidade na agenda nacional de políticas públicas a partir de 1995, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado e com a criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), sendo uma das cinco prioridades inadiáveis da reconstrução do Estado brasileiro, com o propósito de resolver o problema de governança nacional ou da administração no seu sentido amplo (LEMOS, 2000).

Bresser Pereira (1992, p. 57) apresenta como fator gerador da crise de governança “[...] a baixa capacidade dos governos de tornar realidade as decisões das políticas públicas pelo elevado grau de insulamento da burocracia e pela inexistência de mecanismos de flexibilização da gestão”. A governança de um país é fundamental na modelagem dos limites e das potencialidades dos processos de viabilização de políticas públicas e é dada pela capacidade de governar e delimitada pelo aparato administrativo existente (GAETANI, 2002b).

No Plano Diretor (BRASIL, 1995, 1998), as demais reformas do Estado contempladas são:

- (2) a reforma tributária, para resolver a questão da crise fiscal;
- (3) as reformas econômicas;

(4) a reforma da previdência social e, finalmente,

(5) a inovação dos instrumentos de política social, com vistas a melhorar a qualidade dos serviços sociais, como forma de resolver a questão da “governabilidade” do país, embora valha ressaltar que o Brasil tem sua legitimidade democrática com o apoio da sociedade civil.

As propostas elencadas no Plano Diretor de 1995, referendadas nos parágrafos anteriores, a partir do diagnóstico da crise do Estado brasileiro, promoveram sem dúvida a sustentabilidade necessária para os projetos que se firmaram ao longo da década de 90 em defesa de um novo desenho para o Estado brasileiro e foram efetivas na produção de um alto grau de legitimação dos argumentos da crise – insolvência fiscal e colapso organizacional (COSTA; MELO, 1998, p. 53). Associado ao Plano Diretor, a emenda constitucional que se concretiza em 1998 foi reconhecidamente um instrumento adotado para levar ao cabo a reforma administrativa.

Segundo Gaetani (2000, p. 1), durante o 1º mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o Brasil se constituiu em um ponto de referência na América Latina por sua iniciativa para reformar a estrutura e a organização do Estado brasileiro, sendo que o significado do fato em si dá essa dimensão excepcional em matéria da elaboração de políticas públicas para o Brasil e na sua projeção internacional. Curiosamente, tal reforma do Estado, implantada em 1995, não estava incluída na agenda política do país nem na plataforma de campanha e muito menos constava como prioridade inicial do presidente Fernando Henrique.

As idéias da reforma gerencial de 1995 foram elaboradas ainda no 1º semestre deste ano, e o então Ministro empossado, Bresser Pereira, baseado nas experiências dos países que compõem a OCDE, principalmente as que estavam sendo implantadas no Reino Unido, propôs que a reforma gerencial envolvesse uma mudança na estratégia de gestão a partir de



uma estrutura administrativa ou de um aparelho de Estado reformado, tendo como objetivo principal não o Estado mínimo, mas o Estado forte em seus novos papéis.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente do nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infra-estrutura. Pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995).

#### 2.3.4 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE

O PDRAE, aprovado em novembro de 1995, representa o instrumento legal que possibilita as mudanças na administração pública de um modelo burocrático – explicitamente rígido e ineficiente – para um modelo gerencial – baseado na flexibilidade e eficiência (segundo proposta do antigo MARE), com ênfase no atendimento à cidadania.

Segundo Marini (2002, p. 31), o PDRAE é um documento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma, que partiu de um diagnóstico que apontou os principais problemas da administração pública brasileira, sob a ótica de três dimensões (institucional-legal, cultural e de gestão), propondo um novo modelo conceitual e distinguindo os quatro segmentos/setores fundamentais característicos da ação do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, atividades não-exclusivas e produção de bens e de serviços ao mercado).

Bresser Pereira (2001, p. 23) afirma que a reforma gerencial de 1995 atuou considerando três dimensões, apresentadas a seguir:

- **Dimensão institucional/legal** – composta pelas mudanças necessárias no arcabouço normativo e legal da administração pública, diz respeito às relações de propriedade e ao aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal, principalmente constitucionalmente (como a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que trata da reforma administrativa), para a eliminação dos principais obstáculos existentes e para a operacionalização das mudanças pretendidas. A idéia desta dimensão, em suma, é viabilizar, redirecionar e criar condições para que o Estado atinja o seu desenvolvimento socioeconômico;
- **Dimensão cultural** – baseada nas mudanças de valores burocráticos para gerenciais, diz respeito à cultura administrativa no setor público, ou seja, da passagem da administração burocrática - marcada pelo patrimonialismo recente (segundo o antigo MARE) – para uma administração gerencial – que busca a efetiva parceria Estado-sociedade e a cooperação entre administradores e funcionários públicos e entre governo e sindicatos de funcionários e
- **Dimensão gestão** – coloca em prática as novas idéias gerenciais e oferece à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado e com maior qualidade.

Em síntese, a estratégia de transição, constante no Plano Diretor, tem o propósito de realizar mudanças nas três dimensões, sendo elas:

<b>Dimensão</b>	<b>Mudanças</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucional-legal</li> <li>• Cultural</li> <li>• Gestão pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas, regras, procedimentos</li> <li>• Valores, atitudes e comportamentos</li> <li>• Processos</li> </ul>

Quadro 4 - Relação entre dimensão e mudanças.

Embora as três dimensões ocorram concomitantemente, é na dimensão "gestão" que acontece efetivamente a reforma do aparelho do Estado, pois ela está associada às práticas administrativas, como as mudanças culturais, o treinamento e a motivação do pessoal, a definição dos indicadores de desempenho e o desenvolvimento das estratégias flexíveis para atingir as metas estabelecidas para, assim, tornar uma administração pública mais efetiva e eficiente.

A dimensão institucional foi considerada prioritária para o processo de mudança pelos responsáveis na sua condução, posto que “[...] uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 23), e se alicerçou em três principais objetivos:

- **Aumentar a eficiência e efetividade** dos órgãos ou agências do Estado por meio da descentralização e da desconcentração; separação em formulação e execução; implantação de novos controles (de resultados, contábil, por competição administrada e social); separação entre as atividades exclusivas de Estado e as competitivas; transferência ao setor público não-estatal dos serviços competitivos; terceirização das atividades de apoio e fortalecimento da burocracia central;
- **Fortalecer a capacidade de Estado** de promover o desenvolvimento econômico e social através da garantia de contratos, da estabilidade econômica, de um poder judiciário eficaz e da promoção de educação, saúde, desenvolvimento tecnológico e comércio exterior e
- **Assegurar o caráter democrático** da administração pública com um serviço orientado para o cidadão-cliente e com a responsabilização do serviço público pelos seus resultados.

### 2.3.5 A Estratégia da Reforma do Aparelho do Estado

O Plano Diretor define a estratégia e os objetivos da reforma do aparelho do Estado, bem como os novos modelos institucionais no âmbito do governo federal, com o propósito de atingir, também, as outras esferas dos governos estaduais e municipais.

Com a clareza de que a estratégia da reforma do Estado se daria pela reforma administrativa, priorizando a dimensão institucional-legal, novas, mais ágeis e modernas instituições eram necessárias e, para tanto, foi preciso classificar as funções do setor público em quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades privadas do Estado, os serviços não-exclusivos e os setores de bens e serviços (BRASIL, 1995; BRESSER PEREIRA, 1998a, 1998b), apresentados a seguir:

- **O núcleo estratégico** - é um setor relativamente pequeno, composto pelos Poderes Executivos (presidência e vice-presidência), Legislativo e Judiciário, juntamente ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União; é responsável pela formulação e avaliação das políticas públicas;
- **As atividades privadas do Estado** - é o setor que atende às prestações de serviços que somente o Estado pode realizar, desempenhadas por órgãos descentralizados do Estado que incluíam os serviços de seguridade social básica, segurança pública, regulação, fiscalização e arrecadação. Neste setor estariam incluídas ainda muitas instituições da administração indireta, como autarquias e fundações públicas;
- **Os serviços não-exclusivos** - neste terceiro setor, o Estado atua simultaneamente com as organizações públicas não-estatais e com as organizações da iniciativa privada. Estão contempladas as atividades de alta relevância para o bem-estar da

sociedade, que podem ser realizadas ou subsidiadas pelo Estado. Também aqui se incluem as instituições da administração indireta, como autarquias e fundações públicas (como exemplos, temos os setores de educação universitária, serviços médicos, centros de pesquisa etc.) e

- **O setor de bens e serviços para o mercado** - é o setor em que se inserem as empresas estatais. Refere-se às atividades exercidas pelas empresas que visam ao lucro e cuja produção, em princípio, deve ser executada pelo setor privado, considerando o pressuposto de que as empresas privadas são mais eficientes. Ao Estado cabe o papel de regular e de transferir recursos.

O Quadro 5 apresenta a estrutura dos quatro setores, conforme as formas de propriedade e de administração, bem como os modelos institucionais, descrevendo brevemente os objetivos da reforma do Estado brasileiro considerando as classificações descritas no parágrafo anterior (as setas indicam o sentido das mudanças propostas).

Setores do Estado	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico (Legislativo, judiciário, presidência, cúpula dos ministérios e Ministério Público)					
Atividades exclusivas (regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica)					
Serviços não-exclusivos (universidades, hospitais, centros de pesquisa)					
Produção para o mercado (empresas estatais)					

Quadro – 5 Reforma do Estado no Brasil.

Fonte: Brasil, Caderno MARE (1998).

Assim o PDRAE, além da profunda reestruturação do aparelho estatal, busca ainda uma adequação entre funções, formas de propriedade e tipos de gestão, para que aconteça a combinação entre a mudança institucional e os novos métodos de gestão e de cultura organizacional existentes no setor público. Para tanto, foram introduzidas novas orientações da administração pública gerencial ou *New Public Management*, como é mais conhecida internacionalmente.

Vale destacar, para os fins deste trabalho, que as formas de administração nos quatro setores do Estado possuem características específicas, segundo suas prioridades e seus princípios administrativos. Abaixo, visualiza-se uma síntese do tipo de gestão desses setores:

<b>Setor do Estado</b>	<b>Tipo de Gestão</b>	<b>Princípio Administrativo</b>	<b>Prioridades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Núcleo estratégico</li> </ul>	Misto (burocrática e gerencial)	Efetividade	Corrigir as decisões tomadas em todos os setores.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços exclusivos</li> <li>• Serviços não-exclusivos</li> <li>• Produção para o mercado</li> </ul>	Gerencial	Eficiência	Atender o máximo de cidadãos, com melhor qualidade a um menor custo dos serviços.

Quadro 6 - Setor do Estado, tipo de gestão, princípios administrativos e suas prioridades.

O primeiro setor – o núcleo estratégico – possui um misto das duas administrações públicas (burocrática e gerencial) e tem como princípio administrativo fundamental a efetividade. Os demais setores – serviços exclusivos, serviços não-exclusivos e produção de bens para o mercado – possuem o modelo de administração pública gerencial e têm como princípio administrativo fundamental a eficiência.

O PDRAE teve como objetivo garantir a governança mediante novos modelos de financiamento, de organização e de gestão do setor público, aprofundar a descentralização de funções para Estados e municípios, limitando, em princípio, a ação do Estado.

### 2.3.6 Os Projetos do PDRAE

O Plano Diretor é constituído pelos projetos básicos e pelos projetos adicionais. Os projetos básicos são três e visam à implantação da administração pública gerencial no serviço público brasileiro. São eles:

- **Projeto das Organizações Sociais (OS)**, acompanhado pelo programa de publicitação que se insere no nível dos serviços não-exclusivos;
- **Projeto das Agências Autônomas** (Agências Executivas e Reguladoras), que está no nível dos serviços exclusivos do Estado e
- **Projeto de Avaliação Estrutural**, que examinará de forma global a estrutura do Estado.

Os projetos adicionais são fundamentais para a sustentação da reforma do aparelho do Estado, sendo que os principais contidos no Plano Diretor são:

- **Projeto cidadão** – visa a aperfeiçoar as atribuições institucionais da administração pública de acordo com as necessidades dos cidadãos, as esferas federal, estadual e municipal (nessa ordem), primeiramente para a administração direta e, posteriormente, para a administração indireta, como as autarquias e fundações públicas;
- **Indicadores de desempenho** – esse projeto, que deveria ser desenvolvido em parceria pelo antigo MARE com o Ministério do Planejamento, é de vital importância para a implementação de novos projetos, pois visa a definir com clareza os indicadores de desempenho, segundo a natureza de cada instituição, ao invés de generalizar a cobrança para toda a administração pública federal;

- **Qualidade e participação** – projeto que tem o propósito de introduzir novos conceitos e técnicas de gestão pública considerando, também, a mudança da cultura organizacional de forma a melhorar a qualidade e a participação dos funcionários no nível operacional. Contemplava todos os elementos do planejamento estratégico, desde a definição do órgão (missão, visão, objetivos e valores organizacionais), passando pelo diagnóstico situacional (leitura de ambiências), metas e melhorias (contemplando os indicadores responsáveis, ações, recursos disponíveis e cronograma) e chegando aos compromissos por resultado (assinatura dos dirigentes e dos responsáveis pelas metas de melhorias);
- **Nova política de recursos humanos** – o novo modelo de administração pública passa necessária e essencialmente pela profissionalização e pela valorização do servidor público; portanto, pressupõe uma atenção especial à gestão de recursos humanos – RH. As principais diretrizes da nova política de RH são o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado – por meio da estruturação das carreiras, bem como por uma política de concursos e pelo desenvolvimento do potencial dos servidores públicos – por intermédio da política de capacitação, propondo uma nova regulamentação tanto para a questão da aposentadoria quanto para o programa de saúde dos servidores públicos;
- **Valorização do servidor para a cidadania** – projeto que procura resgatar a melhor congruência entre os indivíduos, grupos e organização da administração pública, como forma de oferecer ao cidadão brasileiro um serviço público mais empreendedor e com mais agilidade. Para isso, três objetivos são destacados: o fortalecimento ao espírito empreendedor (como



exemplo, o comportamento ético), o reforço do sentido de missão e de comprometimento com o serviço público e a obtenção de maior satisfação desse serviço, tanto de seu trabalho quanto de sua qualidade de vida;

- **Desenvolvimento de recursos humanos** – consiste na operação das áreas de treinamento por meio das diversas escolas de administração pública como, por exemplo, a ENAP (criada para atender à formação e à capacitação dos servidores públicos no País);
- **Revisão da legislação infraconstitucional** – é o mais prioritário dentre os projetos adicionais, já que exige a definição das leis complementares e ordinárias das Emendas Constitucionais aprovadas;
- **Rede de governo** – visa a democratizar o maior número de informações por via eletrônica, como forma de aumentar a transparência e a eficiência dos serviços públicos. Cabe à rede do governo alimentar permanentemente o sistema de informação como, por exemplo, a Internet e
- **Sistema de gestão pública (controle e informação gerenciais)** – esse projeto deve possibilitar o acompanhamento e a avaliação de todos os sistemas administrativos, bem como facilitar o acesso às suas informações não-privativas e não-confidenciais. Os sistemas desse projeto prevêm sua articulação com os objetivos do projeto-cidadão e da rede do governo, para que possam servir de instrumento de apoio à tomada de decisão.

O PDRAE teve como objetivo garantir a governança mediante novos modelos de financiamento, de organização e de gestão do setor público; aprofundar a descentralização de funções para Estados e municípios; limitar, em princípio, a ação do Estado às atividades

exclusivas, reservando as não-exclusivas ao setor público não-estatal e a produção de bens e serviços à iniciativa privada. (FARIAS; RIBEIRO, 2002, p. 79).

### 2.3.7 Os Órgãos Estratégicos da Reforma

A intenção de reformar ao aparelho do Estado representa um grande desafio para os Ministérios supervisores, que são os parceiros na formulação e na implantação dos projetos desenvolvidos nas unidades organizacionais.

O comprometimento de todos os Ministérios envolvidos é de fundamental importância para o êxito da implementação do PDRAE. A seguir são apresentados as macro atribuições de cada órgão estratégico do governo federal (BRASIL, 1995, p. 83):

- **Câmara da Reforma do Estado** e seu **Comitê Executivo** – responsáveis pela dimensão político-estratégica, com as atribuições de aprovar, acompanhar e avaliar os projetos de reforma;
- **Conselho da Reforma do Estado** – órgão consultivo e de articulação, perante a sociedade civil, dos programas propostos;
- **Casa Civil da Presidência da República** – responsável pela coordenação geral de todas as atividades da reforma do aparelho do Estado e da reforma do Estado como um todo e
- **Ministério da Fazenda (MF)** – responsável, particularmente em relação à reforma do aparelho do Estado, pelo planejamento das suas atividades e por uma sistemática orçamentária compatível com a administração pública

gerencial. A missão do MF é de promover a gestão empreendedora de recursos para o desenvolvimento sustentável do país.

Cabe ressaltar, ainda, que o antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), era responsável pela formulação, proposição e negociação das ações e projetos da reforma do Estado por meio de todas suas secretarias. Atualmente, as atribuições de orientar as organizações e de oferecer treinamento para os servidores envolvidos com a reforma do aparelho do Estado competem ao MP, mas particularmente à sua Secretaria de Gestão. A missão do MARE era ajudar o governo a funcionar melhor ao menor custo possível, promovendo a administração pública gerencial, transparente e profissional em benefício do cidadão.

### 2.3.8 Evolução da Reforma no Brasil

A reforma do Estado brasileiro, para efeitos de melhor análise, pode ser dividida em duas fases de quatro anos (1995-1998 e 1999-2002), que correspondem ao primeiro e ao segundo mandato governamental de FHC, dada a sua recondução ao governo, legitimada pela sua reeleição.

#### *2.3.8.1 Primeira Fase da Reforma*

O período de 1995 a 1999 corresponde, segundo Marini (2002, p. 47), a uma primeira fase de reformas, cujas principais iniciativas foram orientadas para os seguintes aspectos:

- Revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente);
- Proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais);
- Adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contrato de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública) e
- Valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração, realização de concursos públicos e intensificação da capacitação de funcionários, visando a promover uma mudança cultural).

Em 1998, o MARE foi extinto e suas funções foram absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, num esforço de integração dos principais instrumentos de gerenciamento governamental. A esse respeito, sobre a extinção do MARE, Bresser Pereira (2002) argumenta que o desafio seguinte - o de implementação - não poderia ser atribuído a um ministério pequeno, desvinculado do poder Executivo, daí a recomendação feita (inspirada na experiência chilena) de passar a responsabilidade ao novo ministério.

Rezende (2002) avalia que, com a extinção do MARE, cujas funções foram absorvidas por outro ministério, a política de reformas foi substancialmente alterada e a matriz institucional do governo federal, regulada pela *performance*, não conseguiu criar as instituições necessárias para este fim. Entretanto a reforma teve ganhos expressivos no ajuste fiscal, com a reversão de uma tendência expansionista de crescimento dos gastos públicos, obtendo reduzidos resultados na sua dimensão central, que seria a mudança institucional.

Gaetani (2002) analisa que o fluxo das políticas de gestão pública, iniciado em 1995, perdeu seu *momentum* desde a extinção do MARE, após a aprovação da emenda constitucional que promoveu uma reforma de aspectos organizacionais e trabalhistas da administração pública, e reconhece um novo impulso no início do segundo mandato, caracterizado pela revitalização das práticas de planejamento que registraram um avanço histórico com a sistemática do Plano Pluri-Anual (PPA) 2000-2003.

#### 2.3.8.2 Segunda Fase da Reforma

A segunda fase da reforma, temporalmente instalada no período de 1999 a 2002, inicia com o planejamento governamental a partir do lançamento do PPA, elaborado em 1999, que assumiu papel protagonista da reforma nesta sua nova fase. Esse plano foi elaborado com base em diretrizes estratégicas do presidente da República, destinadas a consolidar a estabilidade econômica com o crescimento sustentado. Além disso, foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do governo foram organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos, sendo instituída a figura do gerente de programa como elemento central neste processo (MARINI, 2002, p. 47).

O PPA, em que pese todas as dificuldades e custos do pioneirismo que vem enfrentando, conjuga nos progressos históricos da esfera orçamentária, uma visão atualizada de planejamento centrada em programas territorialmente georeferenciados, foco nos resultados e modernas técnicas de gestão de projetos (GAETANI, 2002a).

Além do PPA 2000-2003, outra importante iniciativa adotada no âmbito da reforma do Estado foi a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, (Lei Complementar n.º 200), que permite

um planejamento fiscal, a médio prazo, necessário para a orientação do gasto futuro, elemento indispensável à credibilidade do PPA.

O conjunto de ações deste segundo mandato inseriu no governo uma vertebração de forma mais institucionalizada, eficiente e estruturada, com a revitalização do planejamento ocorrida entre 1999 e 2002, no entanto carecendo aprofundar e fortalecer as conexões que fazem a liga entre o planejamento e o orçamento, especialmente nos momentos de elaboração orçamentária, reprogramação e, paradoxalmente, quando da necessidade dos cortes de recursos. A nova matriz institucional regulada pela *performance* não foi bem aceita pelas elites estratégicas, embora houvesse claras razões para sua implementação (GAETANI, 2002a).

Assim, continua o autor, o balanço provisório da reforma brasileira nestes oito anos de sua implementação indica uma densa agenda de problemas e desafios a serem superados no futuro imediato, destacando-se dentre eles:

- A dificuldade de conquistar a adesão do conjunto do governo para uma ação coordenada orientada para o desenvolvimento do país;
- A complicada gestão de um conjunto de programas heterogêneos e complexos;
- A dificuldade de se estabelecer uma sintonia fina entre os processos orçamentários anuais e um planejamento plurianual;
- A ausência de arranjos institucionais que favoreçam a melhoria do desempenho dos programas e
- As resistências ao processo de implementação de uma cultura orientada para o desempenho com base em indicadores de resultados.

### 2.3.9 Reflexões Sobre a Reforma Gerencial

As reflexões da reforma gerencial vivenciada até aqui constituem a principal matéria prima disponível para a formulação de novas políticas de gestão pública. O ajuste fiscal do setor público brasileiro ainda levará anos para ser concluído, demandando uma fina sintonia e uma união dos esforços a serem desenvolvidos pelas áreas de planejamento, orçamento e controle, visando a obter sucesso no paradoxo - economizar mais e gastar melhor, baseados em cortes mais seletivos e qualitativos. O desempenho do governo continuará alvo dos olhares e do interesse de muitos atores – governantes e governados, transcendendo a avaliação, que passaria de um problema puramente técnico para ser reconhecida, também, como um assunto de interesse político, vinculada à legitimidade e à governabilidade dos estados.

Neste cenário, a máquina de governo deve estar cada vez mais preparada e, para tanto, alguns pontos, levantados a seguir, indicam lacunas merecedoras de atenção no desenvolvimento de competências que superem os obstáculos detectados:

- Necessidade de **consolidação do planejamento estratégico** nos órgãos governamentais para, com isto, romper velhas práticas nas quais planejar se resumia a um rol de intenções dadas pelos governantes desatreladas, muitas vezes, da disponibilidade financeira para sua execução, do desconhecimento das necessidades e expectativas reais da população, de uma ausência na medição dos resultados e, conseqüentemente, do impacto das ações governamentais;
- Problema de **desdobramento do planejamento estratégico** nos vários níveis e setores de governo, onde cada nível e setor dão maior importância a suas decisões, não promovendo um consenso em questões críticas e fundamentais, objetivando as

prioridades como estratégia imprescindível de alinhamento e sinergia para se lidar com recursos sempre escassos, cuja pulverização pode se mostrar impotente para produzir mudanças, alavancagens ou rupturas necessárias;

- O insulamento da cultura administrativa do setor público, fortemente enraizada na burocracia com **processos inadequados** ao novo modelo de gestão, dificultando a rapidez, resolução, flexibilidade, qualidade e maior aproximação com a sociedade;
- Precária **cultura de avaliação e monitoramento de resultados**, através da qual, muitas vezes, sequer os indicadores estão presentes como parte integrante do planejamento ou, quando presentes, sofrem de carência de dados e de informação para a construção desses importantes medidores, conseqüentemente comprometendo a formação de um estoque cumulativo de informações relevantes. Vale destacar, também, a **ausência de alinhamento** deste com os vários níveis/setores ou com a própria estratégia institucional e, por fim,
- Dificuldade de **integração/parceria**, tanto nas esferas de governos como entre os órgãos da mesma esfera governamental, que atuam em ações ou temas comuns de forma bastante fragmentada, sem esforço institucionalizado e sistemático de compatibilização de ações e construção de sinergias e complementaridade (cumpre destacar igual ou superior dificuldade para as parcerias com instituições não-governamentais e sociedade), ou seja, reconhecer a complexidade das demandas não somente nas suas facetas, mas na sua integridade e nas suas relações, cujos problemas e dificuldades remetem uns aos outros, realimentando-se continuamente.

Mais do que problemas, tais indicativos, que apontam para a necessidade de elaborar planejamentos estratégicos e seus desdobramentos (planos setoriais), de promover alinhamento e integração, de melhorar processos e de construir um conjunto de objetivos e de



indicadores são sintomas de desenvolvimento institucional e devem ser entendidos como uma oportunidade de aperfeiçoamento da nova gestão pública. Instrumentos e metodologias que proporcionem o aperfeiçoamento de gestão estratégica voltada para resultados nos pontos de estrangulamento representam uma agenda urgente dentro dos esforços de avançar no processo de modernização do Estado.

Pela vertente da natureza pública, o BSC é uma metodologia que vem ao encontro das lacunas identificadas na área de governo, podendo o seu uso acelerar o aperfeiçoamento da gestão estratégica voltada para resultados.

O BSC é importante indutor na consolidação do planejamento estratégico, pois suas etapas iniciais dependem dos *inputs* dados pela missão, visão, objetivos estratégicos e leitura da ambiência interna e externa. Ele identifica a estratégia organizacional e a explicita em objetivos estratégicos pela ótica de várias perspectivas de análises (cliente/beneficiário, financeira, processos internos e crescimento e aprendizagem institucional), colocando como imprescindível à comunicação da estratégia a toda equipe, possibilitando assim o alinhamento dos objetivos setoriais à estratégia organizacional. O BSC prevê o desdobramento dos planos estratégicos em todos os níveis da organização, cria condições para maiores sinergias, parcerias e integrações, ao mapear as inter-relações existentes na instituição.

O conjunto de vetores e indicadores de resultados elaborados para cada um dos objetivos estratégicos é fator positivo na evolução de uma gestão burocrática presa ao controle dos processos em direção a uma gestão estratégica voltada para resultados a serem alcançados, prevendo inclusive parâmetros para a superação de metas desafiadoras.

Possibilita ainda, maior integração do orçamento no momento de elaboração dos planos e expressa a importância do aprendizado e do crescimento institucional dos profissionais como um grande diferencial para a sustentabilidade da organização ao longo do tempo.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: BSC, ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Este capítulo inicia contextualizando as organizações e as tradicionais medidas financeiras para avaliar desempenho. A fundamentação teórica do BSC é apresentada a seguir, composta pelo seu histórico, pelos principais conceitos e pelas perspectivas preconizadas. Na seqüência, contempla algumas considerações sobre o BSC no setor público, finalizando por apresentar os modelos de aplicação do BSC elaborados por Kaplan e Norton (ano) e Campos (ano), além do caso EMBRAPA. A finalização do capítulo recupera uma breve revisão sobre administração e planejamento estratégico.

#### **3.1 Sobre as Organizações**

A nossa sociedade é constituída por organizações que evoluem através dos tempos e, para serem administradas, precisam necessariamente ser entendidas. Os estudiosos clássicos da administração viam as organizações como sistemas relativamente fechados, (BOWDITCH; BUONO, 1992, p. 54), cujo sucesso dependia fortemente da eficiência das operações internas, traduzidas num conjunto estável de tarefas e metas organizacionais. Esse olhar internalizado pode ser compreendido pelas poucas mudanças que ocorriam no ambiente externo, extremamente estável e previsível e, portanto, sem o poder de influenciar ou de demandar a necessidade de adaptações organizacionais. Desta forma, as organizações permaneciam protegidas contra as interferências externas.

A segunda metade do século XX presenciou uma revolução científica e tecnológica sem precedentes, inaugurando uma era em que as mudanças em ritmo acelerado passaram a integrar o cotidiano de quase todos os setores da vida pessoal. O ambiente perde sua estabilidade e constância, as organizações se defrontam com um meio externo caracterizado por altos níveis de instabilidade e complexidade, os quais imprimem forças capazes de interferir nas organizações. Neste novo cenário, surge a teoria dos sistemas, que passa a considerar as organizações como sistemas abertos que precisam se adaptar às condições externas, em processo de mudança, para desempenhar seu papel, ter sucesso e até sobreviver, ao longo do tempo, de forma eficaz (CAMPOS, 2001, p. 19).

Seguindo esta lógica evolutiva das organizações, passando de sistemas fechados para sistemas abertos e integrados com o meio, é possível relacionar e compreender o porquê da necessidade de aperfeiçoamento nos sistemas de avaliação da performance organizacional, já que esses indicadores de desempenho permitem conhecer como a empresa está desenvolvendo suas atividades críticas, se está atingindo suas metas; se os clientes estão satisfeitos; se os processos estão sob controle e onde processos de melhoria são necessários (ESTADOS UNIDOS, 1997). Assim, o sistema de avaliação do desempenho de uma empresa deve ser capaz de estabelecer o grau de evolução ou de estagnação dos processos e a adequada utilização de seus bens e serviços, fornecendo informações, no momento adequado, para que as ações preventivas e/ou corretivas possam ser tomadas, com base nas metas e objetivos estabelecidos pela empresa e para, portanto, fazer a diferença na capacidade de uma organização apresentar resultados excelentes e sustentáveis.

Historicamente, as medidas de desempenho se reportam ao uso dos registros contábeis das transações financeiras que datam de milhares de anos, tendo sido utilizados pelos egípcios, fenícios e sumérios com a finalidade de facilitar as transações comerciais. A capacidade desse modelo contábil de retratar os ganhos ou as perdas financeiras e de

relacioná-las ao desempenho empresarial foi de tal importância que chegou a ser denominada de “a linguagem dos negócios”. Conseqüentemente, os registros contábeis passaram a configurar a base para se obter informações a respeito da saúde econômica e financeira das empresas, consolidando-se como prática ao longo dos tempos.

Esse modelo tradicional da contabilidade financeira passou a ser adotado pelas empresas da era industrial, que utilizavam o sistema para avaliar a lucratividade e para embasar as decisões gerenciais na alocação eficiente do capital financeiro e físico. No contexto de produção em massa e de previsibilidade do futuro, o sistema baseado em indicadores financeiros produzia informações suficientes para se planejar a longo prazo, considerando que o futuro era entendido apenas como um progresso em relação ao passado (ANSOFF; McDONNELL, 1993, p. 37).

A crescente complexidade dos mercados, a sofisticação dos clientes, o aumento do número de competidores, cada vez mais agressivo, e as surpresas e incertezas quanto ao futuro retratam um mundo novo a cada dia, indicando não ser mais possível utilizar apenas o aspecto financeiro como sendo o referencial de sucesso de uma empresa. Os indicadores financeiros são importantes, mas não bastam, por si próprios, uma vez que só mostram os resultados dos investimentos e das atividades passadas, não contemplando os impulsionadores de rentabilidade de longo prazo. Uma empresa precisa ter vitalidade para ser competitiva, agregar valor e demonstrar lucratividade e, para isso, depende de um bom desempenho em várias dimensões, financeiras e não-financeiras.

Gradualmente houve uma evolução nas estruturas propostas para a mensuração de desempenho em metodologias que ampliam e integram múltiplas perspectivas, tais como processos, qualidade, satisfação dos clientes, motivação dos funcionários, dentre outras. Dessa forma, as organizações passaram a ter acesso a sistemas que preservam informações

importantes do desempenho financeiros e revelam com clareza os vetores de desempenho superior e de longo prazo em termos competitivos e de criação de valor.

Uma das metodologias emergentes apontadas na literatura pertinente, que surge ainda na década de 90, é o *Balanced Scorecard*, o BSC, produto de pesquisas que tinha como objetivo viabilizar a acomodação de dimensões multifacetadas das atividades complexas das organizações, que será apresentada a seguir.

### **3.2 *Balanced Scorecard* - BSC**

#### 3.2.1 Apresentando o BSC

O BSC é um sistema de avaliação de desempenho empresarial cujo método propõe uma forma sistemática de analisar as variáveis críticas de desempenho e as medidas associadas às estratégias pretendidas. Seu principal diferencial é, além de reconhecer que os indicadores tradicionalmente utilizados – contábeis e financeiros – são de suma importância para retratar a rentabilidade das empresas, constatar ser necessário identificar e incorporar a eles outras medidas de esforço e de sustentabilidade, visando ao alcance dos objetivos pretendidos pela empresa, cujo resultado é um maior retorno sobre o capital.

Desta forma, o BSC foi concebido a partir de um projeto intitulado *Measuring Performance in the Organization of the Future*, ou seja, Medindo a Performance nas Organizações do Futuro, patrocinado pela empresa de consultoria KPMG, que teve à frente do referido estudo David Norton e Robert Kaplan, cujo objetivo era resolver um problema de avaliação de desempenho considerando a limitação dos índices financeiros, que não são

capazes de captar e de refletir as atividades criadoras de valores das organizações modernas (PRADO, 2002).

Para vencer o desafio, Kaplan e Norton, no início da década de 90, realizaram reuniões bimensais, durante um ano, com representantes de diversas empresas. O propósito era o de criar um modelo de medição de desempenho em resposta à crença de que os indicadores baseados apenas em dados financeiros prejudicavam a capacidade das empresas agregarem valor econômico no futuro. Numa dessas reuniões, um dos participantes apresentou um *scorecard* corporativo que continha, além das medidas financeiras tradicionais, outras medidas de desempenho relacionadas a prazos de entrega ao cliente, qualidade e ciclo de processo de produção, bem como eficácia no desenvolvimento de novos produtos. As discussões em torno do *scorecard* conduziram o grupo à elaboração de um *Balanced Scorecard*, baseado na representação equilibrada das medidas financeiras e operacionais, organizados com base em quatro perspectivas (KAPLAN; NORTON, 1997 p. VIII). Tal instrumento preserva as medidas financeiras tradicionais e as complementa com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro.

Segundo Farias (2002), o BSC é um sistema de gestão estratégica que visa a adequar o desempenho atual da empresa àquele desempenho futuro, desejado a longo prazo. Hernandez, Cruz e Falcão (2000, p. 34) comentam que o BSC traz uma visão abrangente de quais vetores organizacionais devem receber especial atenção para assegurar o crescimento das empresas em ambientes competitivos.

Uma excelente apresentação a respeito do BSC parte dos seus próprios criadores:

O *Balanced Scorecard* traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O *Balanced Scorecard* continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui vetores de desempenho desses objetivos. O *scorecard* mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento. O BSC permite que as empresas acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção de capacidades e

na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 2).

Campos (1998, p. 59-60) refere-se ao BSC da seguinte forma:

O cenário balanceado permite aos executivos traduzir os objetivos estratégicos de uma empresa em um conjunto coerente de medidores de desempenho inseridos em quatro perspectivas diferentes, onde as tradicionais medidas financeiras são complementadas por indicadores relativos a clientes, processos internos e, aprendizado e crescimento.

Portanto o BSC focaliza o desempenho organizacional sob quatro perspectivas, sobre as quais formula-se a hipótese da existência de uma cadeia de causa e efeito que leva ao sucesso no nível estratégico. Essa hipótese de causa-e-efeito é essencial para o entendimento da métrica que o BSC prescreve. A causa fundamental para o sucesso está relacionada às pessoas da organização, enfocadas pelo BSC na perspectiva de aprendizado e de crescimento. Esta perspectiva de aprendizado e de crescimento produz impacto na perspectiva dos processos internos, permitindo melhorias que aprimoram os produtos e serviços e resultando na elevação da satisfação dos clientes. Finalmente, a melhoria na satisfação dos clientes os tornam leais e aumentam a fatia de mercado da empresa, o que afeta diretamente os resultados financeiros da empresa como lucro, receita e retorno sobre o investimento (AVERSON, 2002). Esta lógica está demonstrada na Figura 1.

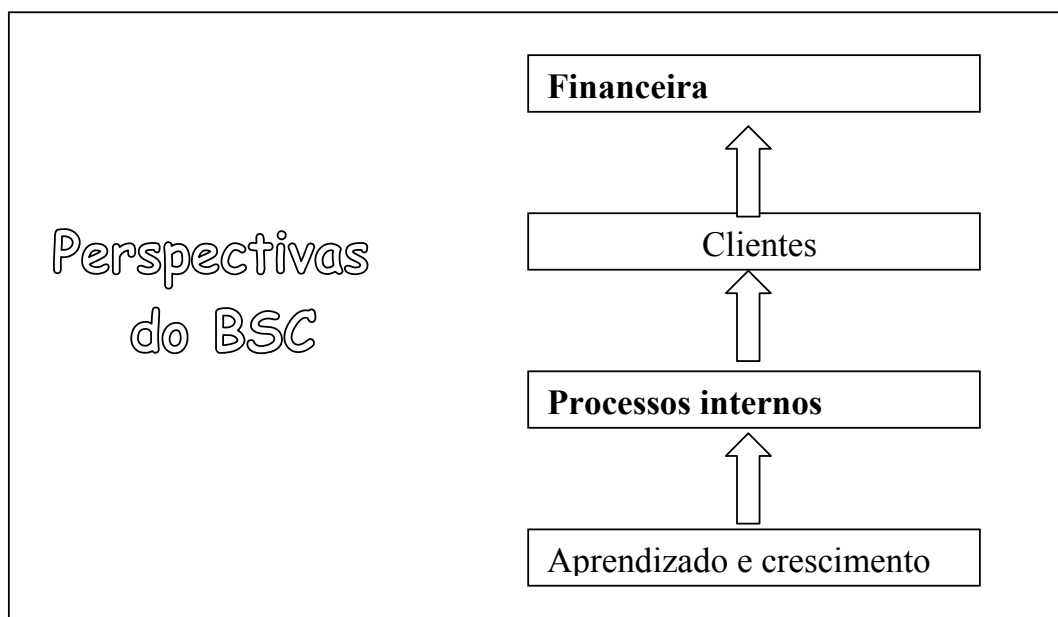


Figura 1 – Relações de causa e efeito das perspectivas do BSC.  
Fonte: Arveson (2002).

A concepção do BSC está representada na Figura 2, cujo núcleo central concentra a visão e a estratégia da organização como sendo os irradiadores do movimento de sinergia e de alinhamento para a elaboração do *scorecard*. Desta forma, todos os objetivos e indicadores – financeiros e não-financeiros – estarão em consonância com a visão e a estratégia organizacional. As setas representam o equilíbrio e a interligação que estas perspectivas devem guardar, além da concepção da existência de uma relação de causa e efeito já mencionada na figura anterior, formando uma cadeia de impacto onde cada uma das perspectivas forma complexas conexões geradoras de valor entre os clientes, os empregados e as tecnologias da empresa, culminando em melhores resultados do retorno financeiro.



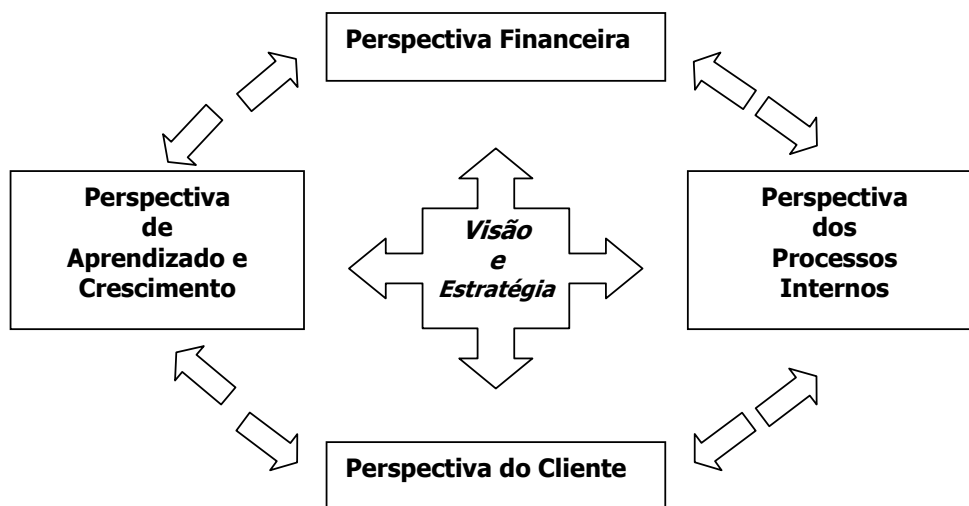


Figura 2 – Visão estratégica e as quatro perspectivas.  
Fonte: Adaptado de Prado (2002).

Nas experiências vivenciadas pelas empresas que adotaram o BSC, sua prática reforçou a importância da vinculação entre as medidas do *scorecard* e a estratégia organizacional. A partir do momento em que a estratégia da organização, nos seus diversos setores e níveis, está disseminada, todos saberão como contribuir para o sucesso da empresa. Esta clareza auxilia a organização a decidir como alocar recursos, de modo a dar vida ao processo de criação de valor. Assim, Kaplan e Norton (1997, p. IX), afirmam que o *Balanced Scorecard* deixou de ser um sistema de medição aperfeiçoado para se transformar em um sistema gerencial essencial, onde toda a organização potencializa seus esforços para a realização de sua estratégia.

### 3.2.2 BSC – Sistema Gerencial

A transformação do BSC em um sistema gerencial da estratégia é percebida principalmente pela sua aplicação prática, através da qual alguns executivos passaram a utilizar o *scorecard* como sendo a principal ferramenta organizacional em importantes processos gerenciais (KAPLAN; NORTON, 1997, p. IX).

Mais do que mensurar, o BSC parte da visão e da estratégia organizacional, cuidando para que seja estimulada a construção clara, consistente e compartilhada do modo como a empresa implementará sua estratégia em cada nível da organização. Ele não garante que todo funcionário seja capaz de expressar todo o processo de criação de valor, mas deve assegurar que todos os indivíduos compreendam com nitidez seu papel no processo e que orientem suas ações a favor da estratégia.

Segundo Campos (1998, p. 64), os benefícios do BSC são sentidos quando esta metodologia de medição de resultados é integrada ao sistema de gestão da organização. Com esta vinculação, o *scorecard* supera as limitações dos sistemas de mensuração exclusivamente financeiros, evidenciando nitidamente os processos de criação de valor e o papel fundamental dos ativos intangíveis. O *scorecard* explicita as várias conexões indiretas necessárias à interligação das melhorias nos ativos intangíveis da organização e os resultados tangíveis provenientes da estratégia, em termos de cliente e de desempenho financeiro.

O ponto de partida para a elaboração de um *Balanced Scorecard* é a definição, e sua posterior implementação, da visão e da estratégia pelos executivos, cujo papel crucial é expressar os objetivos e as medidas de resultados da empresa, de maneira que os empregados compreendam seu papel e que a organização saiba como medir seu sucesso a partir dos parâmetros propostos. Vencida a etapa de comunicar objetivos e medidas de resultados para

toda a organização, é necessário alinhar as metas das iniciativas locais no sentido de respaldar a estratégia global. Finalmente, o ciclo se completa quando o *feedback* e o aprendizado estratégico são inseridos e se tornam alavancas para o crescimento individual e da própria organização, ou seja, quando a mensuração dos indicadores de resultados e de esforços se reverte em informações geradoras de conhecimentos visando a reforçar rumos e/ou a orientar mudanças organizacionais (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 9-11).

Portanto o BSC (Figura 3) pode ser utilizado como filosofia para viabilizar processos gerenciais críticos, identificados como:

- Estabelecer e traduzir a visão e a estratégia da organização;
- Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas;
- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas e
- Melhorar o feedback e o aprendizado estratégico.

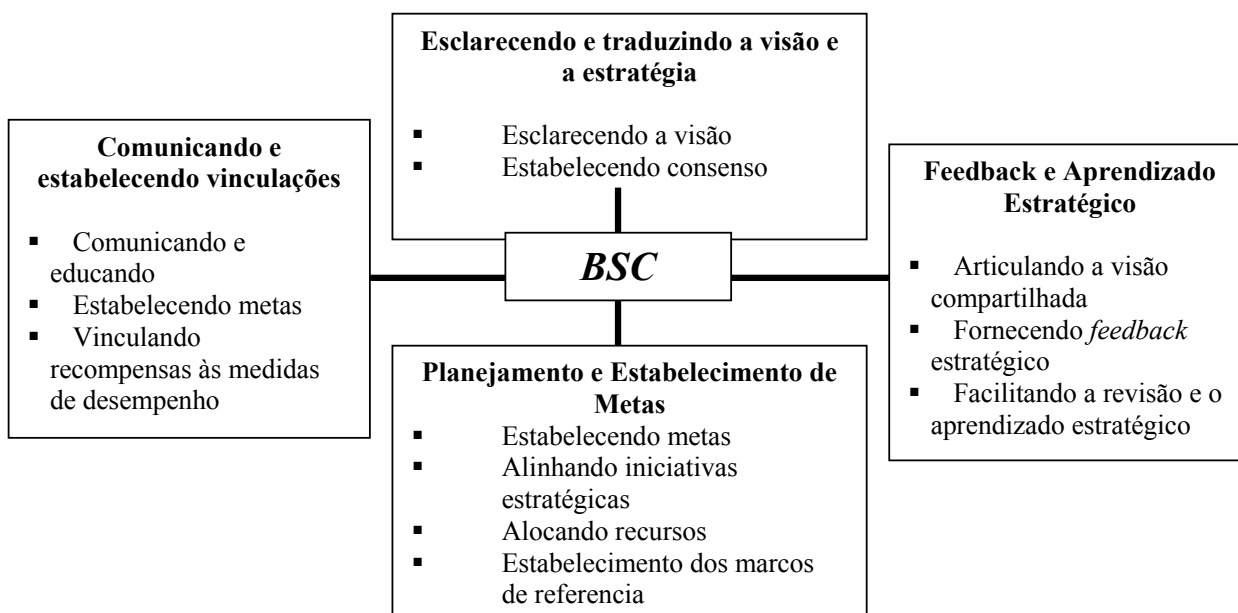


Figura 3 – O BSC como estrutura para a ação.  
Fonte: Kaplan e Norton (1997).

O BSC, mais do que um simples conjunto de indicadores, constitui um sistema gerencial capaz de canalizar energias, habilidades e conhecimentos específicos de indivíduos dos mais diversos setores da organização, em busca da realização de metas estratégicas de longo prazo (DIAS, 2001).

### *3.2.2.1 Esclarecer e Traduzir a Visão e a Estratégia*

O processo se inicia desencadeando um trabalho em equipe com a alta direção para gerar consenso sobre a visão e a estratégia da organização. Na seqüência, elaboram-se os objetivos estratégicos capazes de representar a visão e a estratégia da organização. O processo de discussão, reflexão, consenso e validação da estratégia pelo grupo decisório é fator fundamental, pois com esse alinhamento do nível gerencial em torno da estratégia organizacional, obtém-se foco e sinergia nas ações.

Cabe ainda, à alta direção, estabelecer metas financeiras e obter clareza quanto aos segmentos de clientes e de mercados pelos quais estará competindo. Após o estabelecimento das metas financeiras e do cliente, a organização deve identificar objetivos e medidas para serem tomadas em seus processos internos (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 11). Esta etapa é considerada pelos autores como sendo uma das principais inovações e benefícios da abordagem do *scorecard*, pois mais do que apontar melhorias nos processos existentes, é importante possibilitar a criação de processos totalmente novos que resultem no sucesso da estratégia.

As metas de aprendizado e crescimento finalizam esta etapa e expõem os motivos para os investimentos necessários em pessoal, em tecnologia de informação e na melhoria dos

processos organizacionais, que darão respostas de qualidade aos processos internos, para os clientes e acionistas.

A visão e a estratégia devem ser expressas como um conjunto integrado de medidas e de objetivo bem definido, para que todos tenham o mesmo entendimento das diretrizes estratégicas e do sucesso esperado e para que as contribuições de todos os níveis da organização sejam canalizadas, possibilitando o trabalho em equipe (CAMPOS, 1998, p. 66).

### *3.2.2.2 Comunicar e Associar Objetivos e Medidas Estratégicas*

A comunicação clara e compreensível dos objetivos e medidas estratégicos do BSC deve colonizar toda a organização em todos os níveis. Sua principal finalidade é a apropriação, pelos funcionários, dos objetivos críticos que devem ser alcançados para que a estratégia da empresa seja bem sucedida (KAPLAN; NORTON, 1997, p.13). O desejo e a expectativa é de que os níveis locais tenham as suas iniciativas alinhadas aos fatores de sucesso organizacional. Os funcionários, ao compreenderem os objetivos e medidas estratégicas, serão capazes de estabelecer metas locais que apoiem a estratégia global da organização.

### 3.2.2.3 Planejar, Estabelecer Metas e Alinhar Iniciativas Estratégicas

Nesta fase, o desafio lançado à alta direção é que sejam propostas metas audaciosas para um horizonte de prazo maior (3 a 5 anos) que, se alcançadas, irão transformar a organização, trazendo resultados financeiros excepcionais com a utilização do BSC para induzir a mudança organizacional.

O cuidado a ser tomado relaciona-se às metas dos clientes (atuais e/ou potenciais), que deverão estar direcionadas para a satisfação ou superação das expectativas dos mesmos. Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 15), o *Balanced Scorecard* permite também que uma empresa integre seu planejamento estratégico ao processo anual de orçamento, prática pouco utilizada até o momento, pelo costume de tratá-los como atividades independentes. O planejamento estratégico deve estar vinculado ao orçamento operacional para que a ação esteja vinculada à visão.

### 3.2.2.4 Melhorar o Feedback e o Aprendizado Estratégico

O BSC incorpora o aprendizado estratégico considerado como o aspecto mais importante e inovador de todo o *scorecard*. Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 16), esse processo cria instrumentos para o aprendizado organizacional em nível executivo. A permeabilidade que os objetivos e as medidas da estratégia alcançam dentro da estrutura da organização e a sua sintonia com a estratégia global formam uma cadeia de informações que os executivos terão à disposição para monitorar e ajustar a implementação da estratégia ou, se

necessário, realizar inclusive alterações na estratégia em si. Garantir este ambiente de aprendizado estratégico é vital para a organização, pois as estratégias elaboradas pela alta direção nada mais são do que hipóteses e, como hipóteses, elas poderão retratar a afirmação da escolha ou não.

Assim, o aprendizado estratégico está presente em todas as fases do processo crítico gerencial, sendo que os três primeiros processos são estruturantes, pois segundo Kaplan e Norton (1997, p. 16), eles implementam a estratégia. O último passo – melhoria do *feedback*, garante sustentabilidade ao processo, criando uma organização que aprende e, portanto, desenvolve a capacidade de resposta frente a um ambiente de constantes mudanças e turbulências.

### 3.2.3 As Quatro Perspectivas do BSC

O BSC se compõe de quatro perspectivas – financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento – que equilibram os objetivos de curto e longo prazo, os resultados desejados e os vetores do desempenho desses resultados, as medidas objetivas concretas e as medidas subjetivas menos precisas (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 26).

O importante é ressaltar que mais do que a medição de resultados financeiros e não-financeiros, nas perspectivas do BSC, dois elementos-chave são imprescindíveis: a vinculação de todas essas medições a uma cadeia de relações de causa e efeito e a presença dos fatores impulsionadores do desempenho.

O Comitê Temático do Programa Nacional de Qualidade cita o BSC como uma metodologia importante de medição de desempenho global e recomenda a divisão dos

sistemas de medições das empresas em perspectivas, sendo isso necessário para explicitar as áreas de prioridade e o equilíbrio entre as partes interessadas. No entanto recomenda que a estratégia organizacional seja o critério de divisão, assim como deve se garantir um encadeamento entre os objetivos e as perspectivas que reflita as relações de causa e efeito assumidas na formulação da estratégia (FPNQ, 2001, p. 11).

A cadeia causal é imprescindível para a efetiva implementação da estratégia na organização, pois esta relação encadeia o pensamento sobre como a estratégia está desmembrada pelas perspectivas e sobre como se dá a relação de influência entre as ações proposta nas referidas perspectivas. Esta interdependência entre as perspectivas deve estar explícita nas medidas de resultados e nos vetores de desempenho desses resultados.

Os vetores de resultados compõem, com as medidas de resultados, um conjunto articulado de sinalização que indica claramente se a estratégia está acontecendo com sucesso ou não. Ao se elaborar as propostas sobre como será alcançada a estratégia pela empresa, o que se tem de fato proposto são hipóteses levantadas que, portanto, como hipóteses, devem ser observadas quanto à sua pertinência ou não na consecução da estratégia pretendida. Assim, segundo Becker (2001, p. 60), a organização validará estas hipóteses somente após ter alcançado certos alvos com os vetores de desempenho e após ter verificado o impacto desses resultados no desempenho da empresa.

### *3.2.3.1 Perspectiva Financeira*

A medida financeira se mantém dada a importância que ela possui ao demonstrar as conseqüências imediatas de ações consumadas e deve estar no topo, servindo como foco para



os objetivos e medidas das demais perspectivas do BSC (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 49). A perspectiva financeira demonstra se as ações realizadas nas perspectivas do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento estão se convertendo em melhorias para o desempenho financeiro da empresa a longo prazo. Portanto, qualquer medida selecionada deverá estar relacionada na cadeia causal do *scorecard* e necessariamente causar impacto na lucratividade da empresa.

Resgatando o caráter tradicional dessa perspectiva como base de medição do desempenho empresarial, os objetivos financeiros estabelecidos pelos executivos são comumente definidos, segundo Campos (1998, p. 84), como o aumento de receita, a melhoria dos custos e da produtividade, a otimização do uso de recursos e dos ativos e a redução de risco para todas as suas divisões e unidades de negócio, servindo de base para integrar as quatro perspectivas do *scorecard*.

Sob esta perspectiva é avaliado o desempenho da organização na geração de resultados que satisfaçam seus acionistas e garantam sua sobrevivência e crescimento. A partir desses indicadores de desempenho a organização é orientada a definir seus objetivos financeiros, alinhados com a sua estratégia empresarial, que servirão como balizadores para os objetivos e medições das outras três perspectivas (FARIAS, 2002).

A escolha dos indicadores financeiros, para Kaplan e Norton (1997, p. 53), depende da fase do ciclo de vida em que a empresa ou unidade de negócios se encontra. Os autores apontam três fases no ciclo de vida, que são:

- **Crescimento** – o ciclo de vida das empresas se inicia com a fase de crescimento, na qual são necessários elevados níveis de investimento para criar uma infra-estrutura, implantar os processos internos necessários ao funcionamento da empresa e ampliar rapidamente a fatia de mercado;

- **Sustentação** – esta fase se caracteriza pela busca da lucratividade e do retorno do capital investido e da melhoria dos processos internos, sendo a fase onde normalmente a maior parte das empresas e unidades de negócios se encontram e
- **Colheita** – é a fase de maturidade quando, ao atingi-la, a empresa passa para a última fase do ciclo, na qual a meta principal é a maximização do fluxo de caixa operacional em benefício da empresa e a diminuição da necessidade do capital de giro.

Caberá aos gerentes, antes de iniciar o BSC, identificar em que fase encontra-se a sua empresa ou unidade de negócios para estabelecer os objetivos e indicadores financeiros adequados, considerando os temas estratégicos da empresa: crescimento e *mix* de receitas, redução de custos/melhoria da produtividade e utilização dos ativos/estratégia de investimentos (KAPLAN; NORTON 1997, p. 53).

Os objetivos e medidas financeiras retratam as metas de longo prazo da empresa e precisam estar bem definidos, pois a eles se atrela o desempenho esperado da estratégia, bem como se configuram no alicerce principal onde serão traçados os objetivos e medidas das demais perspectivas do BSC (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 50).

### *3.2.3.2 Perspectiva do Cliente*

O propósito da perspectiva do cliente no BSC é identificar os melhores segmentos de clientes nos quais competir. Provavelmente nenhuma empresa conseguirá ser eficiente se tentar cobrir um leque exageradamente extenso de segmentos. Além disso, cada um deles tem uma reciprocidade em termos da lucratividade que é capaz de gerar. Assim, como regra geral,

é possível dizer que as organizações devem focar os segmentos de clientes que proporcionam as melhores margens de lucro em detrimento dos segmentos menos lucrativos (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 67-72).

Tais segmentos representam a origem das receitas previstas nos objetivos financeiros da empresa. A satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade são as medidas essenciais dos resultados relacionados aos clientes, que necessitam estar alinhadas com os segmentos específicos de clientes e de mercado. Esta perspectiva deve permitir identificação e medição das principais tendências e indicadores do mercado que possibilitem à empresa desenvolver soluções de valor para os seus clientes (FRANCISCHINI, 2002).

Para Campos (1998, p. 88), além de satisfazer e encantar os clientes, os gestores precisam transformar a missão e a estratégia de suas empresas em objetivos específicos baseados no mercado e nos clientes-alvo. Esses objetivos, valores, metas e medições, ao serem incluídos no Cenário Balanceado (BSC), na perspectiva dos clientes, passam a representar para toda a organização a missão e a estratégia da empresa para ser bem-sucedida nos segmentos de mercado e com os tipos de cliente selecionados.

Para avaliar a perspectiva do cliente, Kaplan e Norton (1997, p. 71-77) sugerem um grupo de medidas essenciais que incluem participação de mercado, retenção, captação, satisfação e lucratividade.

### *3.2.3.3 Perspectiva dos Processos Internos*

Esta perspectiva baseia-se na identificação dos processos críticos que são indispensáveis para alcançar os objetivos da empresa, dos seus acionistas e dos seus clientes.

As empresas costumam desenvolver objetivos e medidas para essa perspectiva somente após já terem formulado os objetivos e medidas para as perspectivas financeiras e dos clientes (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 97).

A recomendação dada para esta perspectiva é que se construa uma cadeia completa de valor dos processos internos, iniciando-se pelo processo de inovação e pelo processo de operações e finalizando com o serviço de pós-venda. O desenho da cadeia de valor dará à empresa clareza na identificação de quais são os processos críticos e vitais, nos quais deverá se destacar e criar excelência para que os objetivos dos acionistas e clientes sejam atendidos (HERNANDES; CRUZ; FALCÃO, 2000, p. 36).

A cadeia de valor é a seqüência de transformação pelas quais passam os insumos do processo, gerando gradativamente mais valor ao cliente, e pode ser dividida em três fases: inovação; operações e pós-venda (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 101). A Figura 4 traz um modelo genérico de uma cadeia de valor:

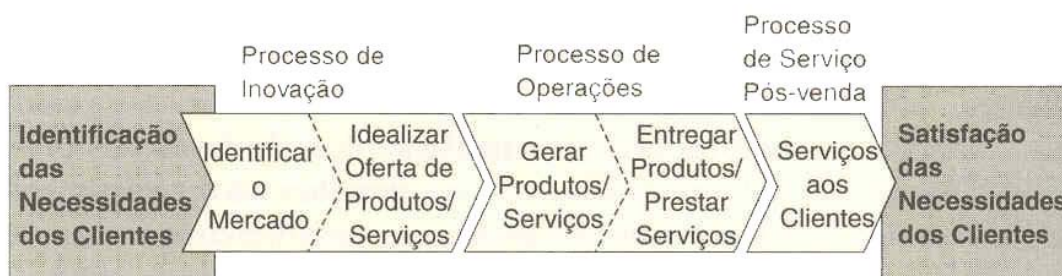


Figura 4 – Cadeia de valor.  
Fonte: Kaplan e Norton (1997, p. 101).

A lógica de construção dessa cadeia de valor permite se contrapor às medidas convencionais, que focalizavam apenas o controle e a melhoria dos processos atuais que afetam custos, qualidade e tempo. Segundo Campos (1998, p. 94), o Cenário Balanceado, ao contrário, permite que a avaliação do desempenho derive das expectativas de interessados

externos, trazendo para dentro da organização leituras sobre como atender ou superar tais expectativas.

Satlk (1998, p. 43-65) afirma que o tempo é uma vantagem-chave em produção, desenvolvimento, lançamento de novos produtos, vendas e distribuição. Se uma empresa consegue produzir novos produtos três vezes mais rapidamente que seus concorrentes, tem uma enorme vantagem e é exatamente isso que os fabricantes japoneses estão fazendo com seus competidores ocidentais. A respeito do desenvolvimento de novos produtos, Nonaka e Takeuchi (1997, p. 270) enfatizam que a criação de conhecimento deriva dos processos de inovação. Kaplan e Norton (1997, p. 133) concluíram que “[...] as idéias que permitem melhorar os processos e o desempenho para os clientes cada vez mais emanam dos funcionários da linha de frente, que se encontram mais próximos dos processos internos e dos clientes da organização”.

#### *3.2.3.4 Perspectiva do Aprendizado e Crescimento*

Esta perspectiva descreve os objetivos traçados para a empresa crescer e aprender. Seus objetivos e medidas de desempenho são forças que vão mover a empresa no sentido de criar a infra-estrutura de que a organização precisa para alcançar os ambiciosos objetivos definidos nas perspectivas financeira, dos clientes e dos processos internos (CAMPOS, 1998, p. 95).

Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 131), os objetivos da perspectiva de aprendizado e de crescimento são os vetores de resultados excelentes contemplados nas três primeiras perspectivas dos *scorecard*. A ênfase dada é de que esta perspectiva guarda a base de

sustentabilidade da empresa para se manter no futuro. Para o modelo contábil tradicional, investimentos nesta área são definidos como despesas do exercício e, muitas vezes, esta é a área eleita para sofrer redução dos custos a curto prazo. A elaboração do *scorecard* cria valoração nas áreas relacionadas com o aprendizado e o crescimento, orientando investimentos que, normalmente, as empresas restringem às áreas tradicionais importantes, mas não suficientes, tais como: aquisição de novos equipamentos, realização de pesquisa e inovação com o desenvolvimento de novos produtos, para garantir desenvolvimento e, conseqüentemente, lucratividade futura.

Por experiência, Kaplan e Norton (1997, p. 132) orientam que três categorias na perspectiva do aprendizado e crescimento apresentam-se como principais na maioria das empresas:

- **Capacidade dos funcionários** - está diretamente relacionada à mudança do perfil exigido pelo mercado. Com a automatização, a habilidade mecânica de produção está praticamente superada, e o que vemos surgir é uma arena empresarial extremamente competitiva, com novos mercados emergindo e para os quais necessariamente precisamos estar reinventando a cada momento nossas empresas. Esse processo de reinvenção das empresas nada mais é do a capacidade de aprender e, segundo Campos (2001 *apud* ANSOFF *et al* 1993, p. 74), quem aprende não é a empresa, mas, sim, os seus profissionais, individualmente ou em grupo, o que Senge (2001, p. 135) confirma relatando que “[...] as organizações só aprendem através de indivíduos que aprendem”. Portanto o ser humano será o único diferencial competitivo das organizações no futuro (FILLION, 1993, p. 55). Mas, além de promover e de estimular a capacidade de aprender das pessoas e dos grupos que fazem a organização, este esforço por si só não produz uma mudança organizacional. É necessário

estabelecer mecanismos que trarão à tona os comportamentos de alteração na cultura da organização (GALBRAITH, 1995, p. 72). Kaplan (1997, p. 133) reporta esses mecanismos como sendo a mobilização no sentido dos objetivos organizacionais, tendo como foco a visão e a estratégia organizacionais. Dentro das capacidades dos funcionários, as medidas traçadas pelas empresas comumente estão embasadas em três medidas de resultado: a satisfação, a retenção e a produção dos funcionários, sendo que, normalmente, a satisfação do funcionário é considerada o vetor das outras duas medidas – a retenção e a produção;

- **Capacidades dos sistemas de informação** – significa propiciar aos profissionais condições de serem efetivos. Para tanto, a informação deve ser acessível, atualizada, oportuna e completa do ponto de vista dos clientes, dos processos internos e das conseqüências financeiras que as decisões podem produzir (CAMPOS, 1998, p. 98). Esta circulação de informação de qualidade deve permear todos os níveis da organização, visando ao aperfeiçoamento contínuo dos processos com a análise da situação atual e, se necessário, com a introdução de mudanças significativas, o que é ressaltado de forma excelente por Galbraith (1995, p.158), quando afirma que “[...] o sistema de informação é crítico para o sucesso de qualquer organização.” e
- **Motivação, *empowerment* e alinhamento** – a motivação e o *empowerment* dos profissionais alinhados com os propósitos da organização, segundo Motta (1996, p. 186), “[...] é uma área que representa uma preocupação acentuada e constante, cuja atração pelo tema justifica-se na busca de uma relação mais satisfatória entre o indivíduo e sua tarefa, remetendo forte influência na realização dos resultados estabelecidos pela organização”. Usualmente a

motivação é aferida com indicadores de sugestões apresentadas pelos funcionários e acrescidas de indicadores das sugestões implementadas. Esta relação se propõe a medir a quantidade e a qualidade de colaboração emitida pelos profissionais. As empresas utilizam, como recompensa para os funcionários, os resultados obtidos por essas melhorias sugeridas e efetivamente realizadas.

No caso do BSC, Kaplan e Norton (2000, p. 271) referem-se a algumas experiências práticas que demonstraram a interligação da remuneração por incentivos ao *scorecard*. Esta conexão produzia dois papéis importantes: o primeiro, ao focalizar a atenção dos empregados aos indicadores mais críticos para a estratégia e o segundo, ao aumentar a motivação interna, recompensando o empregado quando o indivíduo e a organização atingem seus alvos. Apesar das abordagens anteriores valorizarem a remuneração como forma de reconhecimento aos profissionais motivados, cabe um melhor entendimento das atitudes que levam à motivação dos profissionais, tanto na dimensão individual como na dimensão externa, devendo isto ser objeto de atenção dos executivos, dada a complexidade das relações resultantes do comportamento humano no ambiente de trabalho (MOTTA, 1996, p. 198).

A perspectiva de aprendizado e de crescimento, como destaque final, deve ser trabalhada no sentido de se ter cada vez mais especificidade e sensibilidade nos vetores dos resultados almejados pelas empresas, uma vez que estes ainda se apresentam de forma bastante genérica. Na prática se observam importantes lacunas quanto à medição dos resultados e dos vetores relativos a habilidades dos funcionários; disponibilidade de informações estratégicas e alinhamento organizacional, e esta situação pode refletir o limitado progresso da maioria das empresas na vinculação maior dos profissionais, da informação e do alinhamento na perspectiva do BSC (KAPLAN; NORTON, 2000 p. 150).



### 3.2.4 A Evolução do Sistema de Gestão Estratégica – BSC

Em seu segundo livro, Kaplan e Norton (2000, p. 7), contando com o acompanhamento e com um maior acúmulo de experiências em organizações públicas e privadas, de pequeno e médio porte, que adotaram o BSC, reafirmam que a ferramenta desenvolvida com o intuito de resolver problemas de avaliação de desempenho demonstrou que, mais do que avaliar desempenho, o BSC era capaz de implementar com êxito novas estratégias. Afirmam que se tratava do surgimento de um novo modelo organizacional, o BSC, que se convertia então em ferramenta para a gestão da estratégia (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 8).

Ampliando o escopo das potencialidades de uso do BSC, Kaplan e Norton (2000, p. 18) definem que estas empresas tornaram-se “Organizações Focalizadas para a Estratégia”, já que tais empresas, com resultados exitosos, tinham conseguido focalizar e alinhar suas equipes, unidades de negócios, recursos humanos, tecnologia da informação e recursos financeiros em consonância com a estratégia organizacional. Portanto, as palavras foco e alinhamento estão presentes nas falas dos executivos como atributos essenciais ao sucesso do processo de condução da organização para a realização de suas estratégias.

Desta constatação, cinco são os princípios, descritos por Kaplan e Norton (2000, p. 18), da organização focalizada na estratégia, apresentados como:

- Traduzir a estratégia em termos operacionais;
- Alinhar a organização à estratégia;
- Transformar a estratégia em tarefas de todos;
- Converter a estratégia em processo contínuo e

- Mobilizar a mudança por meio da liderança executiva.

Com a descrição destes cinco princípios, dois fatores relevantes se destacam como sendo um aperfeiçoamento do BSC, em relação aos processos gerenciais críticos descritos na primeira publicação (1997). São eles a criação do mapa estratégico e a explicitação da liderança como pilar de sustentação do processo na organização.

O mapa estratégico, segundo Kaplan e Norton (2000, p. 21), é importante instrumento no desenvolvimento do BSC, porque vem dar estruturação no detalhamento da estratégia, composta pelo conjunto de hipóteses que a organização formula visando a se deslocar rumo ao futuro desejável, porém incerto. Os autores o definem com sendo “uma arquitetura lógica e abrangente para a descrição da estratégia”, que ajuda a organização a ver suas estratégias de maneira coesa, integrada e sistemática.

A construção do *scorecards* estratégicos, juntamente à representação gráfica nos mapas estratégicos, cria referencial comum e compreensível para todas as unidades de negócio sobre a estratégia da organização e também possibilita demonstrar as relações de causa e efeito entre as medidas adotadas, que nada mais são do que a hipótese da estratégia. Conforme argumentam Kaplan e Norton (2000, p. 21), os elos de mensuração das relações de causa e efeito nos mapas estratégicos mostram como as melhorias nas capacidades dos ativos intangíveis se traduzem em efeitos tangíveis para os clientes e para os resultados financeiros.

Os quatro primeiros princípios tratados pelos autores se concentram nas ferramentas, no referencial e nos processos (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 26) e são insuficientes para criar a organização focalizada na estratégia. Com essa ênfase, os autores destacam a importância vital do papel da liderança executiva na condução do processo de mudança para que o programa de BSC seja bem-sucedido.

A liderança exerce papel determinante para o sucesso do BSC na organização. Ansoff (1993, p. 343) descreve o líder ocupando o papel daquele que implanta, que valoriza a capacidade de comunicação, a habilidade de identificação de potencial das pessoas e de motivação para seu uso em toda a sua plenitude. Motta (1996, p. 221) contribui considerando o líder como um indivíduo capaz de investir tempo e energia no futuro da sua organização e, principalmente, no do seu pessoal, e finaliza dizendo que “[...] a liderança não está em obter poder, mas em colocar o poder nos outros para traduzir suas intenções em realidade e sustentá-las ao longo do tempo”.

Segundo Kaplan e Norton (2000 *apud* KOTTER 2000, p. 27), as mudanças revolucionárias começam no topo, com três distintas ações dos líderes: (1) infusão do senso de urgência, (2) formação de uma coalizção orientadora e (3) desenvolvimento da visão e da estratégia. Os líderes das organizações que adotaram com êxito o BSC nitidamente seguiram essas recomendações.

Kaplan e Norton (2000, p. 26) relatam que a experiência tem demonstrado reiteradamente que as condições isoladas mais importantes para o sucesso são o senso de propriedade e o envolvimento ativo da equipe executiva. O BSC traz no seu bojo um programa de mudança, iniciado por um movimento de mobilização, com a criação de impulso seguido de novas práticas de atuação, com fluidez de informação e comunicação e com a agregação das equipes para o alinhamento e sinergia. Esse quadro passa a compor um estado de transformação na cultura organizacional. Tão importante quanto iniciar o movimento é estabelecer um processo de governança para orientar a transição, cabendo ao líder sua condução.

O BSC como sistema de mensuração produz resultados na dimensão temporal – passado (resultados financeiros) e futuro (vetores de desempenho de longo prazo) –, e agrega também a dimensão de ambiência, sendo ela externa (clientes e acionista) e interna

(processos internos e de crescimento e aprendizado). Para o pleno aproveitamento desse poder do BSC, a mensuração deve integrar o sistema gerencial.

A abordagem da estratégia é bastante peculiar em cada organização, no entanto o aspecto comum é de que todas as organizações focalizadas na estratégia infundiam a estratégia no centro dos processos gerenciais e de mudança. Assim, avaliando a evolução do uso do BSC pelas empresas, estas apresentam como refinamento da proposta inicial o fato de que o *scorecard* estratégico substitui o orçamento como centro dos processos gerenciais. Com efeito, o *Balanced Scorecard* se transformou no sistema operacional de um novo processo gerencial estratégico.

Partindo da nova premissa que tem o BSC como o centro do processo gerencial estratégico, a Figura 5 mostra esquematicamente a evolução apresentada no parágrafo anterior.

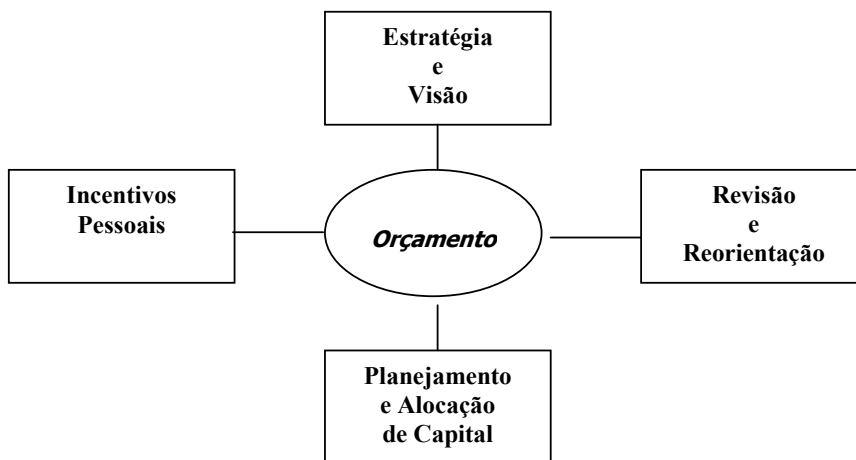
Para Campos (1998, p. 162), o Cenário Balanceado – nome atribuído ao BSC pelo autor – está desenhado para atender ao tipo de organização que muitas empresas estão buscando ser, colocando a estratégia e a visão do futuro no centro das atenções, ao invés do controle.

O *Balanced Scorecard* produz maior impacto ao ser utilizado para induzir a mudança organizacional. Após o estabelecimento de metas para os clientes, processos internos e medidas de aprendizado e crescimento, os executivos estarão em condições de alinhar suas iniciativas estratégicas de qualidade, tempo de resposta e reengenharia para alcançar os objetivos extraordinários.

O processo gerencial de planejamento e estabelecimento de metas permite que a empresa quantifique os resultados pretendidos a longo prazo; identifique mecanismos e forneça recursos para que os resultados seja alcançados; permite, ainda, que se estabeleçam referências de curto prazo para as medidas financeiras e não-financeiras do *scorecard*.

### De Sistema de Controle Gerencial

*Projetado em torno de um referencial financeiro de curto prazo orientado para o controle*



### Em Sistema Gerencial Estratégico

*Projetado em torno da visão estratégica de longo prazo*

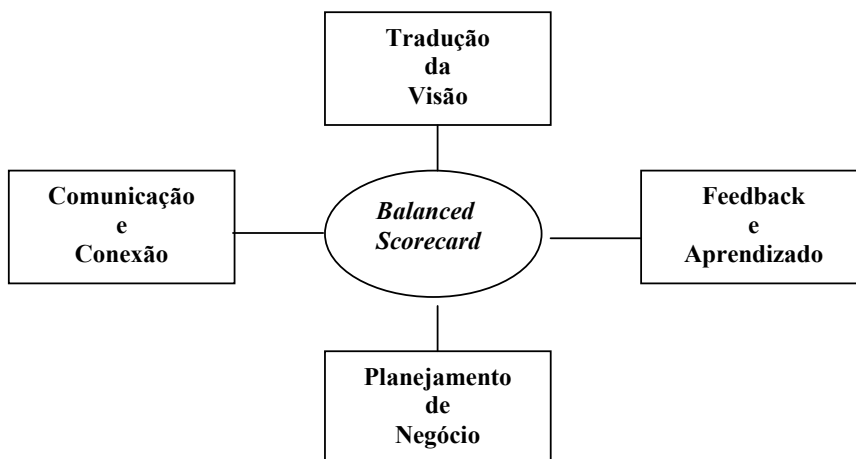


Figura 5 – Partindo de nova premissa.  
Fonte: Kaplan e Norton (2000).

Isto significa que planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas têm por objetivo integrar os planos financeiros e estratégicos. A utilização das medidas do *BSC*, como base para a alocação de recursos e definição de prioridades, permite aos executivos concentrar

sua atenção nas iniciativas que visem a alcançar os objetivos estratégicos a longo prazo, porém sem prejuízos ao atendimento dos objetivos de curto prazo.

Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico pode ser considerado como o aspecto mais inovador deste método, pois cria instrumentos de aprendizado organizacional em nível executivo. Os processos atuais de análise crítica e de reformulação concentram o foco de sua atenção na tarefa de verificar se os objetivos orçados ou projetados foram realmente alcançados. Como podem surgir novas oportunidades ou respostas a ameaças não previstas na formulação do plano estratégico, os executivos devem avaliar se os objetivos anteriormente definidos continuam válidos. Caso contrário, a estratégia deve ser ajustada e reavaliada à luz dos acontecimentos e do desempenho mais recente. Sendo assim, o *Balanced Scorecard* deve ser usado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, não como sistema de controle.

### 3.2.5 O BSC no Setor Público

O BSC é uma metodologia que teve sua origem associada ao enfrentamento dos desafios de construção de um quadro de indicadores de desempenho organizacional vinculados ao processo estratégico e programático/orçamentário das empresas, notadamente as de natureza privada. Contudo novas idéias têm sido desenvolvidas para sua adaptação ao serviço público.

As organizações públicas, não diferentes das privadas, possuem necessidades bastante semelhantes quanto à implementação de um sistema de avaliação de desempenho,

independente do fato de seu fim ultimo não ser o lucro financeiro, mas o bem maior que a elas cabem - cidadão/sociedade.

Especialmente no contexto do atual movimento de cobrança cada vez mais intenso de resultados de suas atividades, as organizações públicas carecem, da mesma forma, de métodos, processos, instrumentos e ferramentas de cunho gerencial que contemplem as preocupações comuns às tratadas pela metodologia em referência, quais sejam: estruturas balanceadas de objetivos, indicadores de resultados, vetores de esforços para orientar programas, ações, prioridades na alocação de recursos orçamentários, alinhados com o planejamento estratégico da organização e que favoreçam a avaliação de seu desempenho.

Por outro lado, apesar da essência do problema gerencial ser da mesma natureza, o tratamento requer enfoques diferenciados que contemplem as especificidades da natureza da atividade pública, onde, por exemplo, e para efeito de ilustração, o cidadão/beneficiário situa-se numa perspectiva superior à dimensão financeira, como ordens de avaliação do desempenho da organização conforme será abordado a seguir.

Considerando que a aplicação do estudo de caso se dará em uma organização pública, faz-se necessário que o *BSC* seja compreendido, através de levantamentos teóricos disponíveis, enquanto ferramenta de gestão do desempenho também para esse ambiente de governo.

Kaplan e Norton (1997, p. 197) afirmam que:

O *BSC* pode também proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos. Enfatiza que nesse caso *scorecard* oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários), e comunica externa e internamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos.

Seguindo a lógica de hierarquização para as perspectivas propostas no *BSC*, há de se compreender que, para a área governamental, o objetivo não é o financeiro, sendo o

orçamento sempre um fator limitador para as ações de governos, que devem estar acomodadas ao que foi destinado/orçado. Tampouco se manter dentro do orçamento destinado ao órgão necessariamente implica que este desenvolveu suas ações de forma eficiente e eficaz. Uma das possibilidades é a de que as organizações governamentais devem acomodar a arquitetura original do BSC, alterando a perspectiva financeira, que é o topo da hierarquia nas organizações privadas, para a perspectiva do cliente/cidadão. Outra orientação também indicada é retratar a perspectiva financeira juntamente à perspectiva do cliente para sinalizar a importância de satisfazer os doadores e os cidadãos que fornecem financiamento para os serviços prestados pela organização (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 173).

A adaptação, para órgãos do governo, onde a primeira perspectiva passa a ser o cliente, deve inclusive contemplar, se necessário, a inserção de mais de um cliente – o contribuinte e o beneficiário – considerando que muitos dos que pagam nem sempre são os que mais recebem ou dependem dos serviços públicos.

Outro aspecto destacado são os propósitos de longo prazo, que devem estar no topo do *scorecard*, traduzidos em objetivos abrangentes, que estruturam a instituição governamental no cumprimento de sua missão. Kaplan e Norton (2000, p. 147) afirmam que os indicadores financeiros não demonstram se as organizações governamentais estão cumprindo sua missão e que, portanto, a missão deve ser destacada e avaliada no nível mais alto do *scorecard*. Esta opção comunica de forma clara a missão de longo prazo da organização (Figura 6).

Em algumas situações, o desempenho do papel de governo traz dissenso para grupos e indivíduos, por exemplo, na aplicação das leis e regulamentos em prol da comunidade em geral, o que pode suscitar o descontentamento de alguns indivíduos ou grupos que se mantenham à margem da legalidade. Nestas situações, a sugestão dos autores é de um referencial modificado, em que um órgão governamental contemple três perspectivas de alto



nível (Figura 7), sendo elas a geração de custos, a criação de valor e o apoio legitimador (KAPLAN; NORTON 2000, p.148).

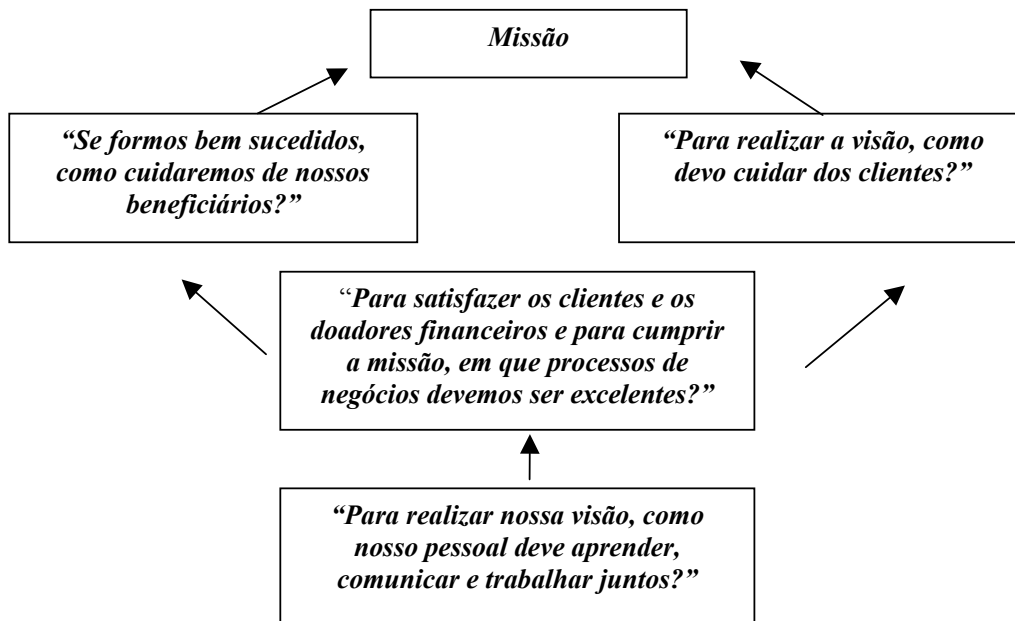


Figura 6 – Adaptando o referencial do BSC às organizações sem fins lucrativos. FONTE: Kaplan e Norton (2000).

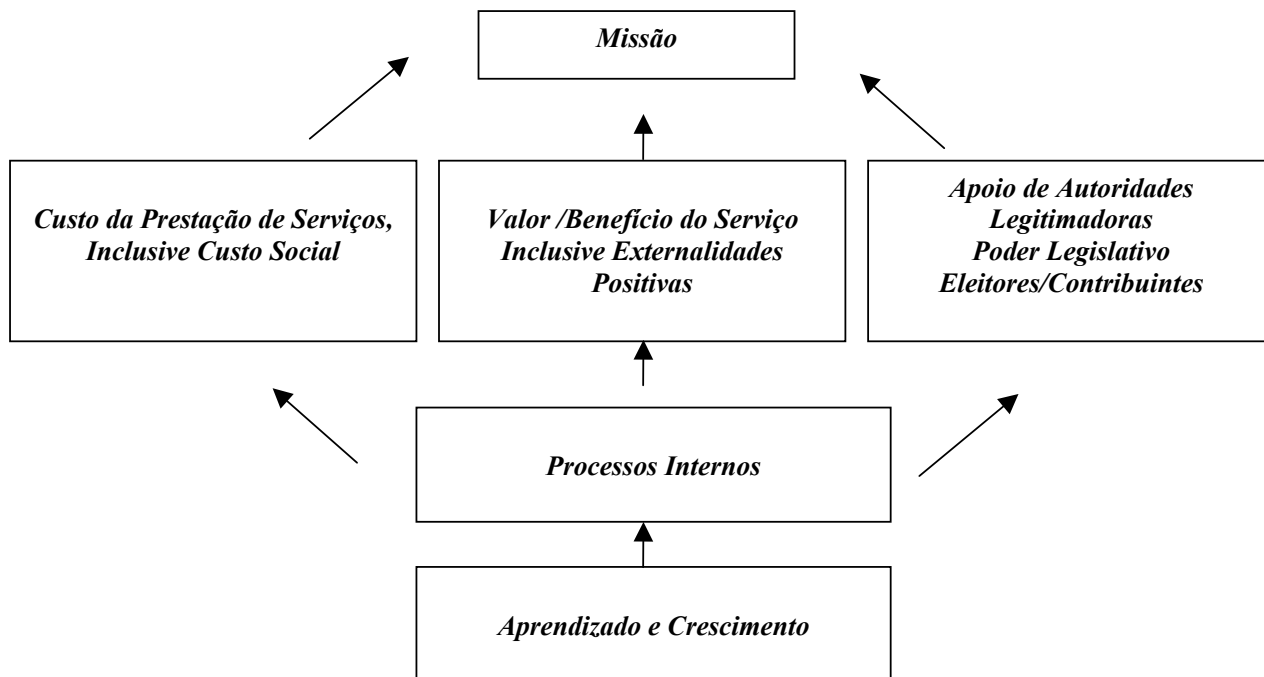


Figura 7 – Perspectivas financeiras e do cliente para órgãos do setor público. FONTE: Kaplan e Norton (2000).

Na perspectiva de **geração de custos** a ênfase se dá pela importância da eficiência operacional, cujos indicadores devem demonstrar a relação dos custos diretos e sociais resultantes do fornecimento dos benefícios da sua missão. A perspectiva de **criação de valor** identifica os benefícios, para os cidadãos, resultantes da atuação do órgão. Na dificuldade de se medir resultados a opção seria demonstrar a avaliação dos benefícios dos produtos ofertados em relação aos custos. Finalmente, a última perspectiva, **o apoio legitimador**, é caracterizada como importante cliente para o governo, por ser o responsável pelo financiamento ou destinação de verbas orçamentárias (por exemplo, o poder legislativo) e, portanto, para que esse cliente mantenha o recurso financeiro ele, necessariamente, precisa compreender o esforço do órgão em cumprir seus objetivos.

Desta forma, a execução da missão do órgão governamental se daria, em geral, atendendo a objetivos de alto nível: criar valor, a um custo mínimo, promovendo o apoio e o comprometimento contínuos de sua fonte de financiamento. A partir daí, o órgão define as metas para os processos internos e para o aprendizado e o crescimento que o capacitarão a atingir os objetivos nessas três perspectivas (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 149) (Figura 6 e 7).

A questão desafiadora que se põe à prova para as organizações governamentais que adotam o BSC está em compreender, dada sua especificidade e finalidade, qual a perspectiva que representa a melhor opção e que, portanto, deve permanecer encabeçando os mapas estratégicos. Ou, ainda, que outras perspectivas devem ser criadas ou integradas para contemplar tal especificidade da área pública.

Vencida esta etapa de modificação e de definição da perspectiva hierarquicamente primordial no BSC, Kaplan e Norton (2000, p. 173), embasados em *cases* na área governamental, orientam que os gestores públicos devem utilizar o *scorecard* para promover

o acordo quanto à estratégia e depois alinhar a organização para executá-la com eficácia, de maneira bastante semelhante à de suas contratantes no setor privado.

A preocupação dos autores em relatar situações de uso do BSC na área governamental e as possibilidades de mudanças/modificações na arquitetura do *scorecard*, quanto às perspectivas *a priori* definidas, seja na incorporação de outras ou na alteração da hierarquia das mesmas, apontam adaptações possíveis desta ferramenta no âmbito de governo, sem perda ou comprometimento dos resultados esperados.

Em suma, o BSC suporta que sua arquitetura se adapte às necessidades das organizações da área pública e, apesar de apontar caminhos já iniciados por diversas instituições governamentais, o momento é ainda de se olhar de forma reflexiva para cada situação, de se estar atento às trocas de experiências e de se ter uma postura arrojada através da qual, muitas vezes, o conhecimento será construído pelas lições aprendidas, pelo uso das oportunidades e pela ousadia das inovações.

### **3.3 Modelos de Elaboração do BSC**

Os modelos propostos para a elaboração do BSC por Kaplan e Norton (1997), Campos (1998) e, também, o caso Embrapa foram objeto de revisão e de estudos que proporcionaram o suporte teórico necessário à construção da proposta apresentada no Capítulo 4.

### 3.3.1 Modelo Kaplan e Norton

Este modelo propõe uma sistematização genérica, apresentada em quatro etapas, com a finalidade de delinear a construção de um BSC nas organizações (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 314).

As quatro etapas preconizadas pelo modelo em referencia, apresentadas na Figura 8, se constituem da seguinte forma:

- Definição da Arquitetura de Indicadores;
- Consenso em Função dos Objetivos Estratégicos;
- Escolha e Elaboração dos Indicadores e
- Elaboração do Plano de Implementação.

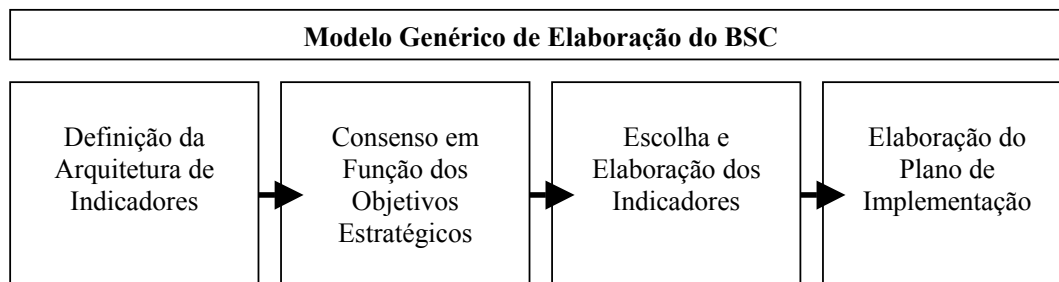


Figura 8 – Modelo Genérico de Kaplan e Norton.

#### *3.3.1.1 Etapa 1 - Definição da Arquitetura de Indicadores*

Esta etapa tem como finalidade selecionar a unidade organizacional adequada e identificar as relações entre a unidade de negócio e a corporação. Normalmente o processo de implantação do BSC se inicia por uma unidade de negócio, dada a complexidade que o

processo assumiria num nível de corporação. A unidade selecionada será uma candidata válida se tiver (ou se vir a ter) uma estratégia para realizar sua missão. Numa segunda tarefa, o responsável pelo processo – denominado de arquiteto – deverá compreender a relação da unidade selecionada com outras unidades, além da estrutura divisional e corporativa. Com essas definições o processo passa para a etapa seguinte.

### *3.3.1.2 Etapa 2 - Consenso em Função dos Objetivos Estratégicos*

O conjunto de encontros e de síntese produz junto à equipe o consenso necessário em torno dos objetivos estratégicos da empresa. Para tanto, tem-se os seguintes passos como tarefa desta etapa:

- **Realizar a primeira séria de entrevistas** – o arquiteto deve produzir e disponibilizar, aos executivos, um conjunto de informações referentes ao BSC: visão, missão e estratégia da empresa e da unidade, ambiente competitivo, tendência de tamanho e crescimento de mercado, concorrentes e produtos concorrentes, preferências dos clientes e inovações tecnológicas. Os executivos deverão analisar o material e, a seguir, o arquiteto fará uma entrevista com cada um deles, tendo como intuito obter informações sobre os objetivos estratégicos e, também, as idéias preliminares de medidas de desempenho para cada uma das perspectivas do *socrecard*. Implicitamente as entrevistas devem apoiar o processo de traduzir a estratégia e os objetivos estratégicos em medidas tangíveis, mapear preocupações dos executivos relacionadas ao BSC e possíveis conflitos entre os participantes;

- **Sessão de síntese** – é uma reunião de trabalho, da qual fazem parte o arquiteto e os membros da equipe do projeto, na qual serão apresentados o material gerado no momento anterior, para elaborar uma versão preliminar de objetivos e de medidas que serão a base da primeira reunião com a equipe da alta administração. O documento preliminar deve ser uma lista e uma classificação de objetivos nas quatro perspectivas, que devem sofrer uma avaliação pelo arquiteto para verificar se estes retratam a estratégia e se é possível identificar uma relação de causa e efeito entre os objetivos. As informações colhidas sobre as possíveis resistências e as impressões sobre as expectativas dos entrevistados quanto ao processo devem ser alvo de discussão do arquiteto e sua equipe e
- **Primeira etapa do *workshop* executivo** – nesta reunião é necessário, num primeiro momento, o consenso dos envolvidos a respeito da declaração da missão e da estratégia da unidade selecionada. Na seqüência, os integrantes do *workshop* irão refletir sobre os objetivos propostos em cada uma das perspectivas. Normalmente o grupo trabalha com mais de cinco medidas para cada perspectiva, não sendo necessário ainda reduzi-los. O arquiteto deve promover a discussão de cada objetivo, evitando comparações e possibilitando a exploração ampla do objetivo em si para, na seqüência, a reflexão de todos os objetivos vinculados a uma perspectiva possa ser feita pelos participantes. Chega então o momento de selecionar os três ou quatro objetivos mais importantes por perspectivas. Se for possível, o arquiteto poderá propor que o grupo faça uma relação de indicadores para os objetivos (*brainstorm*). O trabalho finaliza com a divisão da equipe em quatro grupos, onde cada um será responsável por uma perspectiva. A continuidade será dada pelo líder de cada

subgrupo e a inclusão de alguns gerentes funcionais garantirá a ampliação da discussão. O produto final será a identificação de três a quatro objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, uma descrição detalhada para cada um dos objetivos e uma lista preliminar de indicadores para cada objetivo estratégico.

### *3.3.1.3 Etapa 3 - Escolha e Elaboração dos Indicadores*

É a continuidade das reuniões de trabalho, agora com quatro subgrupos e um maior número de pessoas envolvidas no processo. Estão previstos dois momentos, como na etapa anterior, sendo eles:

- **Reuniões dos subgrupos** – várias reuniões de trabalho com cada um dos subgrupos, tendo como finalidade refinar a descrição dos objetivos estratégicos alinhados com as intenções expressas no primeiro *workshop*, identificar o indicador ou os indicadores para cada objetivo estratégico que melhor captam e comunicam a intenção deste objetivo e mapear as fontes das informações necessárias, bem como as ações que podem ser necessárias para tornar tais informações acessíveis. São identificadas as relações sobre como as informações são vinculadas a cada indicador proposto e as relações críticas sobre como cada medida influencia a outra, tanto para os indicadores de uma dada perspectiva como para entre as perspectivas em si. Neste momento o subgrupo estará compondo seu mapa estratégico e

- **Workshop Executivo: Segunda Etapa** – este evento de trabalho deverá ser expandido tendo o maior numero de funcionários, além da alta administração. A primeira finalidade é debaterem a missão, a estratégia e a proposta preliminar dos objetivos e indicadores para comporem o *scorecard*. A condução deverá ser no sentido da equipe se apropriar ao máximo de todo o material produzido, criando comprometimento com todo o processo de desenvolvimento do BSC. A expectativa é de que, ao final, se tenha como produto um documento que comunique as intenções e o conteúdo do *scorecard* a todos os funcionários da unidade de negócios. Um subproduto importante a ser gerado neste *workshop* seria incentivar os participantes a formular metas de superação para cada um dos indicadores propostos, incluindo os níveis de melhoria desejados.

#### 3.3.1.4 Etapa 4 - Elaboração do Plano de Implementação

A ultima etapa prevê a elaboração do plano de implementação com a validação desse junto à equipe executiva. Com isso, a organização poderá utilizar o BSC como sendo o sistema gerencial que irá se ajustando com o tempo, e para vencer tal desafio preconiza-se:

- **Desenvolver um plano de implementação** – os lideres de cada subgrupo formarão uma nova equipe que formalizará as metas de superação e desenvolverá um plano de implementação para o *scorecard*. O sistema de informação deve estar integrado para que se possa estabelecer a ligação entre os indicadores e o banco de dados, possibilitando comunicar o BSC a toda a organização e incentivando, com isso, o desenvolvimento de métricas de segundo nível para as unidades



descentralizadas. Outros novos sistemas de informação poderão se fazer necessários para completar a incorporação do BSC;

- **Workshop Executivo: Terceira Etapa** – é a reunião para a validação pela equipe executiva, decidindo pela versão final sobre a visão, os objetivos e os indicadores, bem como para a validação das metas de superação propostas pela equipe de implementação. É essencial que a equipe executiva eleja um programa de implementação que terá por objetivo comunicar o *scorecard* aos funcionários, integrá-lo à filosofia gerencial e desenvolver um sistema de informações que o sustente e
- **Finalizar o plano de implementação** – trata da integração do BSC no sistema gerencial da organização e a recomendação dada pelos autores é de que ele passe a ser utilizado num prazo de 60 dias, partindo da premissa de que se use as informações disponíveis para focalizar a ação gerencial sobre as prioridades do *scorecard*, sendo que o aprimoramento se dará ao longo do tempo.

### 3.3.1.5 Considerações Importantes a Respeito da Implantação do BSC

Segundo Kaplan e Norton (2000, p. 371-375), passados cinco anos de experiências acumuladas na elaboração do *scorecard* nas empresas, e considerando novos padrões aplicáveis a estratégias e a setores específicos, o balanço feito aponta para a preservação do mesmo processo inicialmente sugerido para as implantações atuais do BSC, reconhecendo a possibilidade de uma redução no tempo de implementação e recomendando especial atenção a questões que foram identificadas como fatores de inibição ou de comprometimento do

desenvolvimento do BSC. As questões inibidoras, dada sua importância, são apresentadas a seguir como situações merecedoras de atenção antes da decisão de se implantar um *Balanced Scorecard* na organização, sob pena de poder comprometer o sucesso total do processo. São elas:

- **Questões de transição** – são as situações onde as empresas já avançadas no processo de implementação do BSC envolveram-se em processos de aquisição ou de fusão. Com isso, a nova equipe gerencial pode abandonar o processo;
- **Questões de projeto** – alguns fracassos estão relacionados a deficiências do próprio projeto do BSC. Como exemplos são citadas empresas com poucos indicadores, e outras, com um excesso de indicadores. Em ambas as situações os projetos sofrem do mesmo mal, ou seja, o *scorecard* não contém a história da estratégia. Outro problema de projeto é o não-alinhamento de unidades de negócio e de serviço compartilhado com a estratégia geral e
- **Questões de processo** – estas questões são identificadas como sendo as causas mais comuns de fracasso do BSC e são falhas relacionadas aos processos organizacionais, sendo possível listar as mais frequentes: falta de comprometimento da alta administração, envolvimento de poucas pessoas, encastelamento do *scorecard* no topo, processos de desenvolvimento muito longo, tratamento do BSC como projeto da área de sistema, contratação de consultores inexperientes e implementação do BSC apenas para fins de remuneração.

### 3.3.2 Modelo Campos

Campos propõe a criação de um Cenário Balanceado em organizações elaborando um plano de desenvolvimento sistemático de um projeto típico de implantação, onde são previstas oito etapas: (1) preparação; (2) primeiro turno de entrevistas; (3) primeira sessão executiva de trabalho; (4) segundo turno de entrevistas; (5) segunda sessão executiva de trabalho; (6) terceira sessão executiva de trabalho; (7) implementação e (8) revisões periódicas (CAMPOS, 1998, p. 138).

O modelo é apresentado como sendo aplicável a qualquer tipo de empresa, independente da sua concepção ou finalidade, e neste sentido o autor afirma que:

[...]apesar do Cenário Balanceado poder ser aplicado a todo tipo de empresa em diferentes situações de mercado, diferentes estratégias de produto e ambientes competitivos requerem diferentes soluções de negócio, porque o Cenário nunca é igual, mesmo quando analisamos dois departamentos da mesma empresa. (CAMPOS, 1998, p. 137)

A Figura 9 apresenta o esquema desse projeto, considerado um modelo genérico para a implantação do BSC. Vale destacar que o autor usa o termo *Cenário Balanceado* para a metodologia BSC.

<b>Modelo Genérico</b>							
Preparação	1º turno de entrevistas	1ª sessão executiva de trabalho	2º turno de entrevistas	2ª sessão executiva de trabalho	3ª sessão executiva de trabalho	Implementação	Revisões periódicas

Figura 9 – Modelo Campos para cenário balanceado.

### 3.3.2.1 Etapa de Preparação

A unidade selecionada, sua equipe e a liderança responsável devem estar sensibilizadas para desenvolver a metodologia do *scorecard* como importante ferramenta no desenvolvimento de uma *performance* melhor. A seleção da unidade de negócio deve atentar ao fato de que a unidade em questão tenha seus próprios clientes, canais de distribuição, facilidades de produção e medidas de desempenho financeiro.

#### 3.3.2.1.1 Primeiro Turno de Entrevistas

Um conjunto de documentos internos da unidade selecionada, contendo visão, missão, estratégia da empresa e material de apoio referente ao Cenário Balanceado deve ser entregue a cada gerente *sênior* da referida unidade. A primeira série de entrevistas é realizada pelo facilitador com cada um dos gerentes *sênior*s, e sua finalidade é identificar a opinião de cada um deles sobre a sua participação no atendimento dos objetivos estratégico da empresa, bem como elaborar uma lista preliminar de propostas de medição para o Cenário Balanceado.

### 3.3.2.1.2 Primeira Sessão Executiva de Trabalho

A presença da Diretoria na reunião de trabalho é considerada imprescindível pelo fato de que serão definidas as grandes linhas estratégicas para a organização, e este grupo de pessoas formará o time que terá a responsabilidade pelo Cenário Balanceado na organização. Para tanto, a equipe deve fechar um consenso sobre a missão e a estratégia da unidade. Na seqüência o time autogerido (definição dada para a equipe a partir desta etapa) deve elaborar um Cenário Balanceado preliminar contendo os objetivos estratégicos e os indicadores de medição de desempenho para cada uma das quatro perspectivas do negócio (financeira, do cliente, dos processos internos e de crescimento e de aprendizado). Nesta fase, ainda não é prioritário reduzir o número de medidas que, muitas vezes, poderá ser superior a quatro ou cinco por perspectivas, pois este material será a matéria-prima para a preparação do segundo ciclo de entrevistas.

### 3.3.2.1.3 Segundo Turno de Entrevistas

Após a análise crítica, o facilitador deverá elaborar a consolidação de todo o material que servirá de base para entrevistar toda a alta gerência, visando a discutir o Cenário Balanceado. No caso do líder, este deverá ter todas as informações necessárias, inclusive as informações que foram mapeadas durante o processo, para que possa embasar suas decisões sobre o projeto incluindo a sua continuidade, bem como seus custos e ações imediatas necessárias à sua execução.

#### 3.3.2.1.4 Segunda Reunião Executiva de Trabalho

A reunião de trabalho deve incluir, além da liderança, os gerentes médios ou especialistas, ampliando a discussão da visão, da missão e da estratégia, com o intuito de promover a disseminação do projeto e de realizar os ajustes necessários com outras informações importantes que possam ser trazidas pelos novos componentes.

O trabalho em grupos é uma opção dada para debater as propostas de solução apresentadas, associar os programas de mudanças em andamento às medidas sugeridas ou a novas medidas identificadas e iniciar um plano discriminando as ações que irão viabilizar a implementação de cada uma das medidas, visando a alcançar os resultados desejados. O desafio a ser posto para o grupo de trabalho é de que este formule metas agressivas para cada uma das medidas propostas, inclusive para os objetivos finais de melhoria.

O produto dessa fase é a obtenção de um documento que será objeto da terceira reunião de trabalho.

#### 3.3.2.1.5 Terceira Sessão Executiva de Trabalho

A validação da diretoria sobre visão, missão, objetivos e medidas de desempenho, desenvolvidos nas duas reuniões anteriores, bem como definição de prioridades, avaliação de custos e aprovação da metas agressivas para cada medida do Cenário Balanceado, com a

identificação de programas adicionais de ação que permitam alcançar os objetivos traçados, são os temas levado à discussão nesta reunião de trabalho.

Ao final, o grupo deverá chegar a um acordo com relação ao plano de implementação, prevendo formas de comunicação do Cenário Balanceado a todas as pessoas, integração à filosofia gerencial e sistemas de informação como suporte à sua implementação.

Os produtos finais dessa fase são os planos de ação para cada objetivo estratégico e a identificação dos vários times de trabalho autogerido.

#### 3.3.2.1.6 Implementação

Nesta fase, cada time de trabalho autogerido tem como responsabilidade desenvolver um plano detalhado de implementação. No plano de ação construído deve ser incluída a associação das medidas aos bancos de dados e aos sistemas de informação e a comunicação da nova metodologia a toda a organização, envolvendo e facilitando o desenvolvimento de métricas de apoio para unidades ou departamentos descentralizados.

#### 3.3.2.1.7 Revisões Periódicas

O acompanhamento das medidas do Cenário Balanceado para revisão da liderança e discussão com os gestores de todos os departamentos e divisões poderá ser feito através de

relatório gerado e publicado ao final de cada período (mensal/trimestral). Para o nível estratégico, as apresentações gráficas são as opções mais recomendadas.

É de suma importância que a gerência desempenhe seu papel de acompanhar e de dar suportes logísticos, administrativos e financeiros de que os times de trabalho autogerido necessitam para atender a seus objetivos estratégicos. Por sua vez, os times de trabalho autogerido são responsáveis pela coordenação, balizamento e orientação dos responsáveis pelos quatro ambientes tático-operacionais do Cenário Balanceado. Uma reunião trimestral é indicada para que a liderança, juntamente ao time de trabalho autogerido, possa avaliar os resultados de cada meta e objetivo.

O Cenário Balanceado sofrerá ajuste a cada ano como parte do processo de gestão estratégica, de definição de objetivos e de alocação de recursos.

### 3.3.3 Modelo Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

#### *3.3.3.1 Apresentação*

A Embrapa, vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária do Brasil, utilizou o BSC como base para o desenvolvimento de um método próprio de implantação da gestão estratégica. O desafio da empresa não estava no processo de elaboração do planejamento estratégico, mas, principalmente, na sua implementação e execução, requerendo visão e conhecimento do negócio, alinhados às ações empreendedoras e objetivas, principalmente na área de gestão pessoal, de forma harmônica, tanto com o ambiente interno quanto com o externo (FRESNEDA *et al*, 2002). Os autores informam que, em 2002, o projeto estava na



fase de acompanhamento, após a implantação em 35 unidades, e trouxe vários benefícios, dentre eles a clarificação da missão e da visão da empresa para todos seus empregados e o alinhamento de unidades, de departamentos e de pessoas em relação às estratégias.

### *3.3.3.2 Histórico*

O planejamento estratégico vem sendo utilizado pela Embrapa, desde 1998, para a elaboração de planos estratégicos. Com o intuito de implantá-los foi detectada a necessidade de um método efetivo de gestão. Assim, em 1997 foi realizado um movimento de sensibilização do Conselho de Administração da Empresa, da Diretoria Executiva e dos Chefes de Unidades Descentralizadas. O resultado foi o aceite da proposta de se adaptar o método BSC criando o Método de Construção do Modelo de Gestão Estratégica da Embrapa (MOGEST) com o objetivo de implantar o III Plano Diretor da Embrapa e os Planos Diretores de cada Unidade Descentralizada, bem como de atender às necessidades de operacionalizar os planos estratégicos, de efetivar a integração dos sistemas de gestão e de estabelecer e de implantar os conceitos e o processo de gestão estratégica. Um projeto piloto foi desencadeado na Embrapa Agroindústria de Alimentos, localizada no Rio de Janeiro, em 1998. O modelo foi construído por um grupo formado por profissionais da própria empresa. No período de 2000 a 2001, o projeto foi implantado no restante da empresa através da ampliação da equipe de facilitadores e da simplificação da primeira versão do modelo.

### 3.3.3.3 Apresentação do Modelo Genérico

O modelo genérico de gestão estratégica baseada no método BSC está representado na Figura 10 e é composto por três fases distintas: fase de sensibilização e de convencimento, fase de construção do modelo e fase de acompanhamento e de avaliação preliminar.

<b>MGE - MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA</b>		
<b>Fase de Sensibilização e de Convencimento</b>	<b>Construção do Modelo</b>	<b>Acompanhamento e Avaliação Preliminar</b>

Figura 10 – Modelo de gestão estratégica – Embrapa

A seguir serão apresentadas as três fases preconizadas no modelo.

#### 3.3.3.3.1 Fase de Sensibilização e de Convencimento na Embrapa

Na primeira fase foi feita uma apresentação do método BSC, visando à sensibilização, ao convencimento e à adesão ao projeto. O procedimento utilizado nesta fase foi a realização de reuniões e de palestras na Embrapa, principalmente com a alta administração. Com o aceite da proposta houve uma restrição financeira para a contratação de uma consultoria externa, levando à opção de se montar uma equipe utilizando as competências existentes na própria organização, com a seleção de uma unidade descentralizada que passaria pelo aprendizado de construir, de forma democrática, um instrumento ajustado à cultura de Pesquisa e

Desenvolvimento (P&D), para planejar, executar, acompanhar e avaliar as estratégias preconizadas em seu Plano de Descentralização. A etapa finaliza com a seleção de uma unidade descentralizada para desenvolver o projeto proposto, que passou a funcionar como um ambiente experimental visando a adaptar o método BSC aos valores, à cultura e à forma de organização do trabalho da Embrapa. Simultaneamente, enquanto a unidade da Embrapa selecionada entrava na fase de implantação, o modelo começava a ser introduzido no restante da empresa.

#### 3.3.3.3.2 Construção do Modelo

A fase de construção do modelo de Gestão Estratégica Corporativa utilizou no processo recursos de valorização das intenções e das ações dos empregados, por meio de entrevistas e de coleta de informações dos estrangulamentos (operacionais, pessoais, organizacionais, etc.), das forças (vantagens corporativas para atuação no mercado) e das fraquezas (desvantagens corporativas para atuação no mercado) para a consecução dos seus planos estratégicos.

O III PDE foi discutido e decodificado na estrutura e formato do método do BSC adaptado por uma equipe de representantes de várias Unidades Descentralizadas da Embrapa. O produto desse trabalho passou a compor o Modelo de Gestão Estratégica Corporativa (MGE), o qual tinha por finalidade conduzir a Embrapa da situação atual para o estado futuro desejado, explicitado na missão, visão e demais componentes do III PDE.

A Diretoria Executiva e o Conselho Administrativo da Empresa validaram o documento que, posteriormente, foi disponibilizado para todas as gerências das unidades da empresa, visando a divulgar e a coletar sugestões de melhorias do modelo.

A formação de novas lideranças para a implementação efetiva do MGE Corporativo foi essencial, pois instituiu a figura dos Gerentes de Objetivos Estratégicos, provocando envolvimento e participação de um número maior de pessoas na gestão estratégica da empresa, de forma a compartilhar responsabilidades e méritos. O MGE, ao ser implementado e divulgado, pretendeu ser um processo educativo de mudança de paradigma.

#### 3.3.3.3 Acompanhamento e Avaliação Preliminar

O MGE da Embrapa entrou de forma preliminar na fase de monitoramento em 2000, com aplicação da versão 0.0 do processo de acompanhamento da implementação dos Modelos de Gestão Estratégica na Embrapa e, em 2002, com a execução de oficinas de acompanhamento nas Unidades Descentralizadas, entrando o processo na sua fase efetiva de execução do acompanhamento. A aplicação deste processo de acompanhamento é de fundamental importância, porque permite avaliar o grau de internalização e de funcionamento do MGE nas unidades, as dissonâncias culturais e, a partir desse conhecimento, introduzir melhorias no método de construção e de implantação de gestão.

#### 3.3.3.3.4 Considerações e Resultados Sobre o MGE

As informações coletadas no sistema de acompanhamento e de avaliação, recolhidas das diversas Unidades, permitiram identificar duas importantes situações:

- A efetiva implementação dos objetivos estratégicos e o devido controle da coerência e integração das ações estratégicas são partes de um processo complexo de gestão que exige comprometimento individual e habilidades de trabalho em grupo para consecução dos alvos institucionais propostos e
- Todo processo de administração estratégica pede nova forma de organização de trabalho que, por sua vez, exige o abandono de outras, requer novas atitudes e uma visão global das estratégias e metas institucionais. Portanto, ao implantar e fazer funcionar o Modelo de Gestão Estratégica na Embrapa, como em qualquer outra empresa, este precisa ser entendido como um processo de mudança social que necessita de tempo para ser assimilado, aprendido, aculturado e consolidado.

A aplicação do método de acompanhamento do MGE permitiu o mapeamento dos aspectos mais críticos na Embrapa, como as barreiras de ordem cultural, administrativas/normativas, políticas, de habilidade e de competências, de comunicação e de aprendizado, objetos de trabalho para os próximos anos.

A primeira inovação foi na área metodológica, ao se adaptar o BSC elaborado para uso em organizações privadas para um modelo a ser aplicado em organizações públicas, sem fins lucrativos e com finalidades sociais.

Ao utilizar o MGE, outras importantes inovações merecem ser destacadas:

- A mobilização de um grande número de empregados de várias unidades da empresa, partindo da utilização de um processo de planejamento estratégico participativo para a criação do MGE e
- O uso de métricas de desempenho (indicadores de desempenho e alvos de performance) intrinsecamente conectados às estratégias da organização, ou seja, ao conteúdo do seu plano estratégico (PDE).

Ao se desdobrar o tema BSC desde sua concepção, seus objetivos e sua importância, alguns modelos de elaboração e a sua aplicação em empresas com alguns resultados descritos evidenciam o quanto o *scorecard* está diretamente vinculado ao planejamento estratégico como forte fator estruturante do gerenciamento da estratégia corporativa inserida nos planos que devem ser construídos e implantados pelas organizações. A contribuição do BSC se volta principalmente para uma nova reorganização do sistema gerencial na execução da estratégia empresarial e possibilita construir um conjunto de objetivos e de indicadores vinculados às perspectivas que contemplem melhor a gestão por resultados, melhorando a medição da *performance* organizacional.

Assim, esta discussão sobre o BSC requer uma breve revisão sobre os temas estratégia, competitividade e planejamento estratégico, realizada a seguir, como importante complemento na condução da proposta deste estudo, por permear de forma significativa o modelo *scorecard*, seja no âmbito do setor público ou do setor privado.

### 3.4 Administração Estratégica

#### 3.4.1 A Estratégia

A palavra estratégia passa a compor fortemente o ambiente das organizações que se deparam com um mundo de mares turbulentos e tempestades frequentes, altamente competitivo, onde as respostas combinadas pelos métodos tradicionais de projeção e de análise antecipatória se mostram insuficientes para o novo ambiente que se apresenta.

A estratégia é a busca deliberada por um plano de ação para desenvolver e ajustar a vantagem competitiva de uma empresa. As palavras *estratégia*, *competição* e *planejamento* são fundamentais dentro da teoria da administração na atualidade e estão presentes no ambiente das organizações, sejam elas do setor público ou privado.

A partir da década de 60, a palavra *estratégia* vem sendo associada à administração como forma de possibilitar uma visão de grande escopo a longo prazo. Como conceito, muito provavelmente a estratégia surgiu relacionada a operações militares:

[...] nas quais são encontrados todos os elementos que a valorizam: recursos limitados, incerteza sobre a capacidade e as intenções dos adversários, comprometimento irreversível dos recursos, coordenação das ações à distancia e no tempo, incerteza sobre o controle da situação e a natureza fundamental das percepções recíprocas entre os contentores (BARCELLOS, 2002, p. 40).

Segundo Motta (1996, p. 79) a palavra *estratégia*, de origem grega, era utilizada para designar funções militares; o *estratego* ou estrategista era o comandante militar que formulava e projetava as manobras necessárias à consecução de um fim específico. Desde sua origem, aproximadamente há 500 anos a.C., o conceito de estratégia sempre esteve associado à visão militar.

O uso de estratégia está comumente relacionada às idéias e vitórias do rei da Macedônia, Alexandre o Grande (334 a.C.), que formou um grande império, a partir de condições consideradas desfavoráveis, vencendo batalhas de forma planejada, executadas segundo futuros alternativos predeterminados. Os primeiros registros escritos sobre estratégia, que datam de mais de dois mil anos, tratavam da seleção de estratégias ótimas para posições específicas no contexto de batalhas militares. Esses escritos codificavam e expressavam a sabedoria do senso comum a respeito das condições ideais para se atacar um inimigo e defender a própria posição (MINTZBERG *et al*, 2002, p. 71).

Um dos melhores escritos produzidos é de SunTzu. Este filósofo, que se tornou general, elaborou um notável documento chinês, escrito há mais de 2.500 anos (TZU, 2000), sobre a arte da guerra, que antecipou muitas idéias sobre estratégia, não só conforme a visão grega, como também a de escritos militares mais recentes.

A associação da estratégia à administração teve como pano de fundo um trabalho pioneiro no qual se baseiam muitas das idéias modernas de estratégia. Esse trabalho teve lugar na *Harvard Business School*, no início dos anos 60, liderado por Kenneth R. Andrews e C. Roland Christensen (MONTGOMERY; PORTER, 1998, p. XII). Andrews e Christensen viram a estratégia como a idéia unificadora que ligava as áreas funcionais de uma empresa e relacionava suas atividades com o ambiente externo. Os autores afirmam que é a proposta de um modelo de formulação de estratégia que busca atingir uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas. O trabalho de Andrews e Christensen, ao lado dos de outros como Igor Ansoff, Alfred D. Chandler Jr. e Peter Ducker, empurrou a noção de estratégia para a linha de frente das práticas gerenciais, como uma forma de se estabelecer ações considerando o ambiente interno e externo das organizações em relação ao futuro que se deseja alcançar.



### *3.4.1.1 Competitividade*

Para adentrarmos o mundo da estratégia na administração é preciso compreender que a estratégia existe em função da competitividade. A essência da formulação estratégica é lidar com a competição (PORTER, 1980, p. 11).

A ciência biológica descreve, na evolução dos seres vivos, como se dá a complexa rede de interação competitiva. Usando uma forma bastante simplificada, a competitividade acontece quando os seres vivos passam a depender do mesmo recurso essencial da natureza sendo que, em um dado momento, um deles desloca o outro. Esta acomodação dos organismos vivos se dá pela simples adaptação e sobrevivência dos mais preparados, sejam elas mutações ou variações das espécies em resposta ao ambiente competitivo, representando mudanças evolutivas graduais. A competitividade do ambiente biológico não demanda por estratégias estruturadas para se vencer aquele que compete pelo mesmo recurso natural. Trata-se, apenas, de um processo de seleção natural e de sobrevivência do mais apto (BARCELLOS, 2002, p. 39).

Já no ambiente de negócios, os estrategistas guardam grandes diferenças, pois podem usar imaginação e capacidade de raciocínio lógico para acelerar os efeitos da competição e a velocidade das mudanças (MONTGOMERY; PORTER, 1998, p. 4). A estratégia existe baseada na imaginação, na lógica e no entendimento da complexa trama da competitividade. Sem esta essência, as ações da estratégia expressariam apenas respostas intuitivas ou reflexos condicionados.

### 3.4.1.2 *Estratégia Empresarial*

A estratégia se incorpora à administração no momento em que as respostas das empresas às mudanças eram somente reativas, tradicionais, de curto prazo e com objetivos limitados, passando a não mais garantir a permanência ou sucesso das mesmas. Para o enfrentamento deste cenário exigiam-se uma visão de longo prazo que subordinasse as ações de enfoque a curto prazo.

A apropriação da estratégia militar pela estratégia empresarial, no sentido de estudar e de aplicar seus conceitos, foi necessária, segundo Motta (1996, p. 84), para incutir nas empresas uma nova perspectiva de futuro, através do conhecimento de onde e como expandir sua atuação e melhorar seu desempenho.

Ansoff (1993, p. 37-39) define a estratégia como sendo “[...] um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização”. Para Porter (1992, p. 1), “[...] a estratégia competitiva é a busca de uma posição competitiva favorável em um mercado”.

Gianesi e Corrêa (1994, p. 53) descrevem estratégia “[...] como uma ferramenta cujo objetivo principal é o aumento da competitividade da organização”, enquanto Oliveira (1991, p. 27) destaca a estratégia empresarial como “[...] o ajustamento da empresa em seu ambiente, em geral em constante mutação, quase sempre com a empresa alterando suas próprias características, tendo em vista este ajustamento”.

Já para Stoner e Freeman (1995, p.78), a estratégia “[...] é um programa amplo para se definir e alcançar as metas de uma organização”, enquanto Andrews (1971, p. 79) a define como “[...] um conjunto de objetivos, finalidades, metas, diretrizes fundamentais e planos

para atingir esses objetivos, postulados de forma a definir em que atividade se encontra a empresa, que tipo de empresa ela quer ser”.

As definições sobre estratégia são várias e, segundo Montgomery e Porter (1998, p. 21), pode ser que não haja uma definição simples de estratégia; existem hoje, contudo, algumas áreas gerais de concordância a respeito da natureza da estratégia, apresentadas a seguir:

- A estratégia diz respeito tanto à organização como ao ambiente;
- A essência da estratégia é complexa;
- A estratégia afeta o bem-estar geral da organização;
- A estratégia envolve questões tanto de conteúdo como de processo;
- As estratégias não são puramente deliberadas;
- As estratégias existem em níveis diferentes e
- A estratégia envolve vários processos de pensamento.

Os conceitos são vários e, provavelmente, definir estratégia na essência da palavra, para os administradores, deva ser uma tarefa bastante simples. Entretanto, a compreensão dos níveis, tipos e formulações de estratégias são merecedoras de atenção, pois perpassam a complexidade sobre como elas se traduzem na concretude dos ambientes empresariais.

O dia-a-dia das empresas e a sua necessidade de se posicionarem em direção ao futuro exigem que, constantemente, estratégias estejam sendo formuladas, revistas, descartadas, com novas se inserindo ao contexto e até mesmo algumas sendo finalizadas. Isto representa um pouco do dinamismo desse relacionamento entre a empresa e o ambiente. No mundo real exige-se pensar à frente e, também, que algumas adaptações aconteçam durante o processo.

Como mostra a Figura 11, este dinamismo das estratégias pode denominá-las como estratégias deliberadas e emergentes. As estratégias deliberadas são aquelas que foram, em

princípio, concebidas e realizadas, enquanto as emergentes são as estratégias realizadas e que não foram expressamente pretendidas (MINTZBERG, 2002, p. 19).

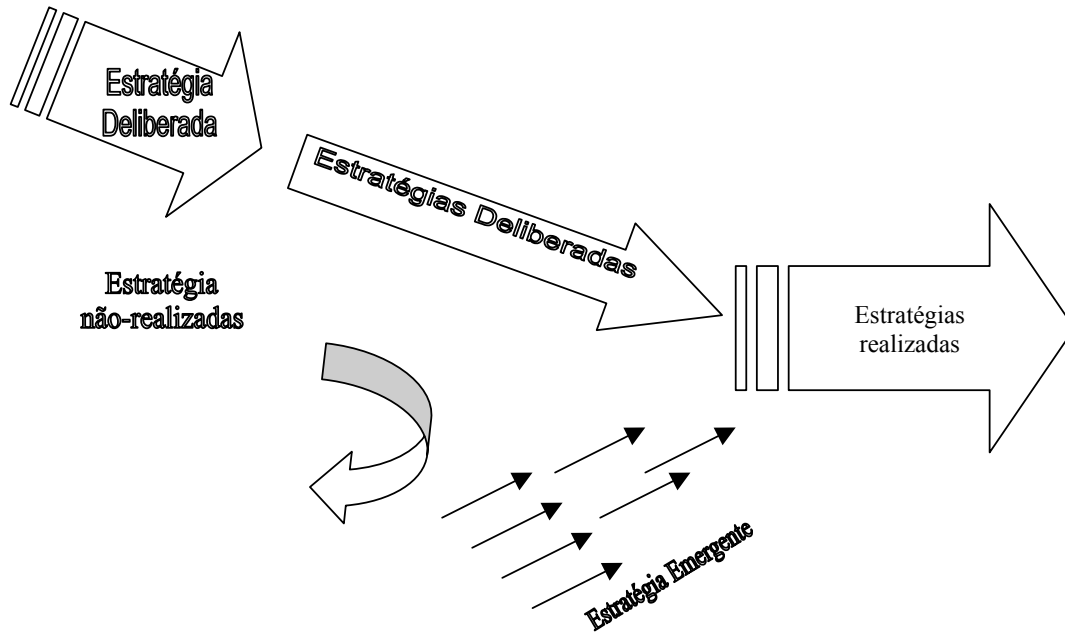


Figura 11 – Estratégias deliberadas e emergentes.  
FONTE: Mintzberg (2002, p. 19).

Na vida real, as duas estratégias – deliberadas e emergentes – precisam misturar-se, como demonstração de sua capacidade de previsão da organização, bem como de sua capacidade de reação a eventos inesperados. Logo, a aplicação da idéia de estratégia no meio empresarial dá a base para o redirecionamento contínuo da organização, através de análises de grande escopo e de maior prazo.

### 3.5 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico é considerado uma evolução dos sistemas de administração e passa a ser incorporado visando a lidar com os níveis crescentes de imprevisibilidade, novidade e complexidade com que os futuros se desenhavam. Até então, em um mundo mais estável, o planejamento de longo prazo se prestava ao uso empresarial e tinha como premissa um futuro previsível, a partir da extrapolação do crescimento passado, onde o sucesso se dá visando a alcançar um melhor desempenho anterior com o estabelecimento de metas mais elevadas em relação as já atingidas anteriormente (ANSOFF, 1993, p. 37).

Com as turbulências vivenciadas a partir da década de 70, foi necessário inaugurar uma nova fase no processo gerencial de decisão. Surge a concepção do planejamento estratégico que parte do princípio de que o futuro não necessariamente representa um progresso em relação ao passado e de que, para sua elaboração, é essencial incluir, além das considerações do ambiente interno das empresas, também as leituras do ambiente externo, considerando suas várias tendências possíveis e verificando como estes ambientes se configuram em ameaças e oportunidades.

A Figura 12 mostra a diferença entre o planejamento de longo prazo e o planejamento estratégico que envolve suas respectivas visões do futuro. No caso do planejamento de longo prazo, as metas são detalhadas em programas e ação, orçamentos e planos de lucro para cada um das unidades-chave da empresa. Para o planejamento estratégico, a extrapolação é substituída por uma análise detalhada através da qual se comparam as perspectivas com os objetivos, visando a chegar a uma estratégia. Na seqüência, dois tipos de metas são estabelecidas: as metas de desempenho em curto prazo e as metas estratégicas. Os programas e orçamentos de operação orientam as unidades operacionais da empresa em sua atividade

cotidiana de geração de resultados, e os programas e orçamentos estratégicos são responsáveis pelo potencial futuro de lucros da empresa. Os programas e orçamentos estratégicos necessitam de um sistema de implantação e de controle diferenciado, observado na parte inferior da referida figura (ANSOFF, 1993, p. 39).

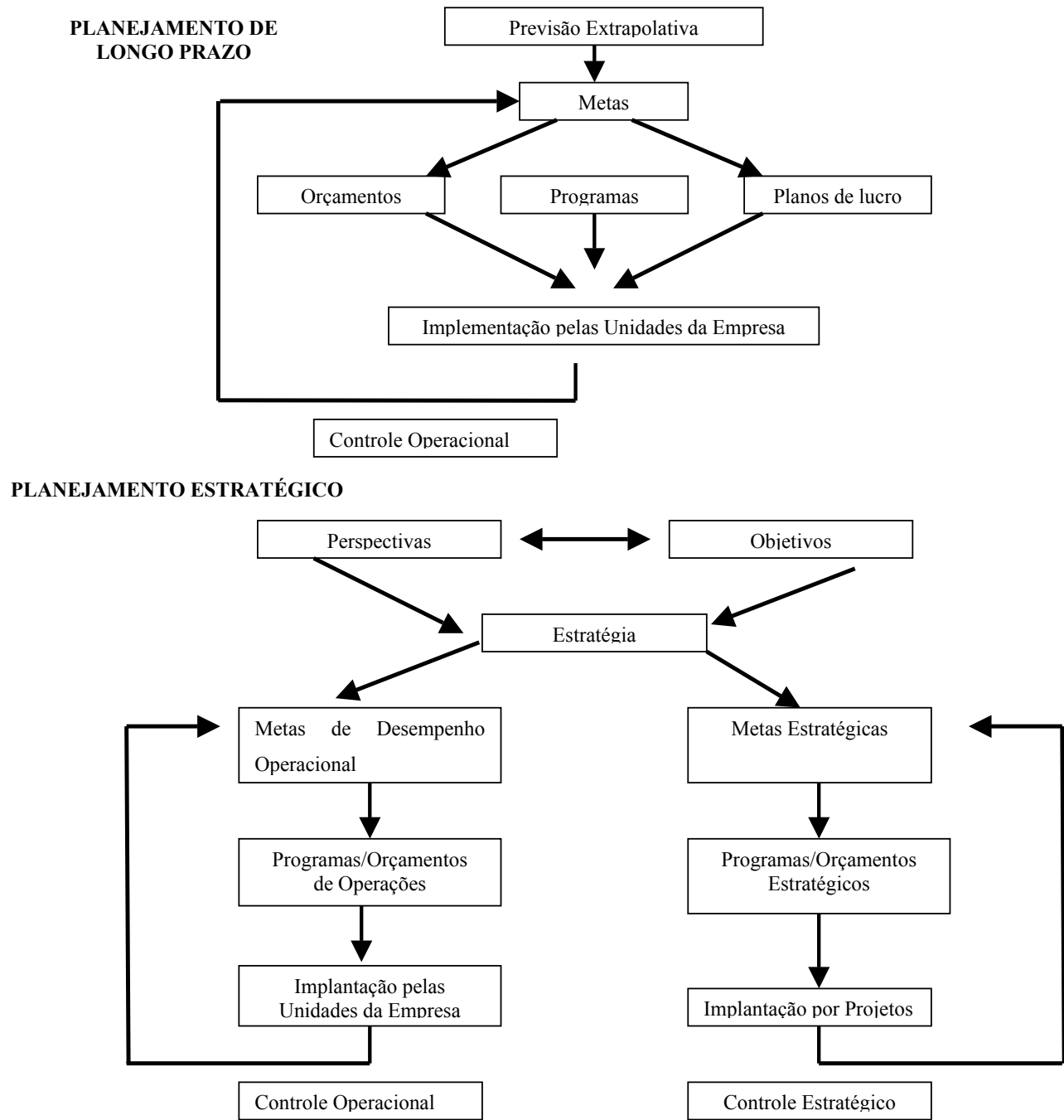


Figura 12 – Evolução dos sistemas de administração.  
FONTE: Ansoff (1993, p. 39).

O planejamento estratégico, segundo Motta (1996, p. 85) introduz a visão ampla da empresa, conforme sua inserção no contexto social, econômico e político, não estando mais limitado à natureza do negócio ou aos objetivos específicos. Podem ser destacados os seguintes aspectos de caráter relevante:

- Ampliação do horizonte de tempo para ultrapassar os limites do impacto de objetivos específicos e para visualizar a ação da organização a longo prazo e
- Instituição de novos métodos analíticos e prospectivos para a definição de futuros alternativos, não mais se praticando isoladamente as previsões por estudos de tendência, séries históricas e extrapolações estatísticas.

Enfim cria-se, no âmbito organizacional, a idéia de planejamento e de avaliação como dimensões contínuas e sistemáticas de ações e reações a provocações ambientais e não mais como algo ocasional, rotativo e de periodicidade regular (anual, bianual, etc.).

Apesar da existência de vários modelos criados por diversos autores, é possível se ter uma forma genérica – Modelo Steiner –, apresentada na Figura 13, para o planejamento estratégico formal, com um conjunto de idéias básicas divididas em etapas claramente delineadas, dando especial atenção à fixação de objetivos no início e à elaboração de orçamentos e planos operacionais ao final (MINTZBERG, 2002 p. 45-46).

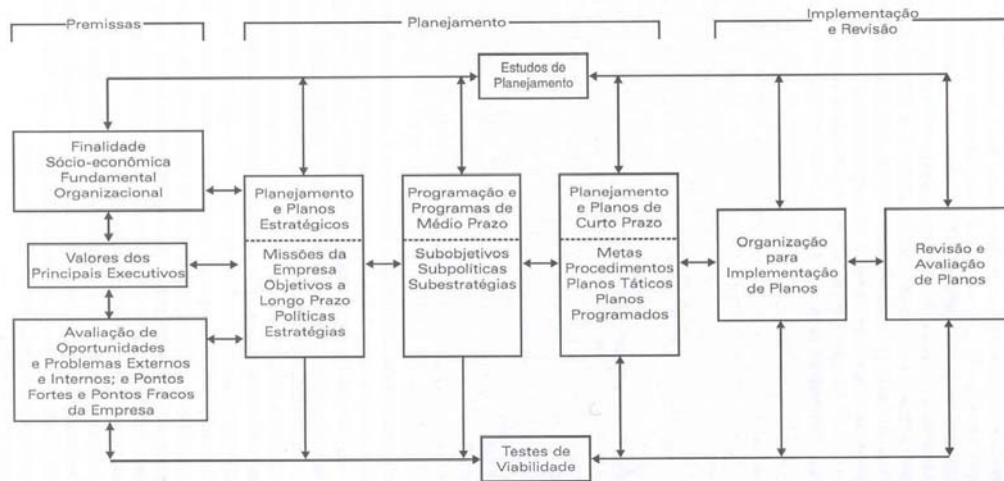


Figura 13 – Modelo Steiner de planejamento estratégico.  
 FONTE: Mintzberg (2000 p. 46).

As organizações, tanto públicas como privadas, ao aplicar o planejamento estratégico acabavam por utilizá-lo da mesma forma com que usavam a visão clássica de planejamento, ou seja, continuavam a vê-lo como um instrumento racional analítico, sofisticado, centralizado, restrito ao topo da organização, delegado a departamentos ou assessorias especializadas em planejamento, com a função de fabricar planos e de instituir sistemas de controle (MOTTA, 1996, p. 90).

Para Hamel e Prahalad (1995, p. 325) as empresas passam por seus ciclos de planejamento anual e de planos estratégicos produzindo pesados documentos que, de fato, não fornecem uma pista quanto à empresa ter um ponto de vista singular e amplo em relação ao futuro, tornando-se mais um planejamento funcional e tático, pois nem chega a tocar a superfície das questões estratégicas mais profundas.

A dificuldade de se introduzir a visão estratégica no escopo do planejamento estratégico fez com que se retomasse a estratégia para, inclusive, qualificar a própria administração, ampliando, assim, o pensamento estratégico para as áreas funcionais, para eliminar ou diminuir:



- A visão segmentada e setorial na criação do futuro organizacional;
- A perspectiva inadequada de se ordenar níveis de estratégia por níveis hierárquicos administrativos e
- A ênfase burocrática no sistema de planejamento.

Assim, a tentativa é por recuperar a estratégia permeando toda a organização, reconhecendo que existem diversos níveis de formulação estratégica e reforçando a estratégia como um direcionamento de longo prazo que estabelece a base para que as diferentes táticas sejam continuamente direcionadas a um propósito mais amplo.

Alguns progressos são indicativos de evolução da visão tradicional sobre o processo de planificação, principalmente quanto à sua aplicabilidade, quando o planejamento estratégico passa a ser considerado uma ferramenta de controle diagnóstico, funcionando como implementação da estratégia, ao passo que a introdução de um controle estratégico cria condições para avaliar, inclusive, as estratégias que surgirem além do escopo dos planos estratégicos e podendo, também, subsidiar o questionamento das hipóteses do próprio plano.

### 3.5.1 Arquitetura Estratégica

Hamel e Prahalad (1995, p. 326) trazem o conceito de arquitetura estratégica como uma forma de se escapar do pensamento incrementalista que o planejamento estratégico vem demonstrando na prática, pela sua incapacidade de provocar debates mais profundos sobre a identidade da empresa ou sobre as suas aspirações para daqui a dez anos, e enfatizam elencando o que raramente não é perguntado:

- Quais as oportunidades de novos espaços em branco?
- Quais as fronteiras possíveis além das unidades de negócios existentes?

- Quais as necessidades não-articuladas dos clientes?
- Quais os *insights* sobre como reescrever as regras do setor?
- Qual é o conjunto de ameaças de concorrentes não-tradicionais?
- Como estimular os gerentes a confrontar suas convenções potencialmente obsoletas?

O Quadro 7 demonstra de forma sintética como a concepção e a elaboração da estratégia é tratada no contexto da arquitetura estratégica e do planejamento estratégico, utilizando como análise as vertentes do objetivo, do processo e dos recursos do planejamento.

	<b>Planejamento Estratégico</b>	<b>Arquitetura Estratégica</b>
Objetivo do Planejamento	Melhoria incremental na participação e na posição do mercado.	Redefinição das regras do setor e criação de novos espaços competitivos.
Processo do Planejamento	Baseado em fórmulas e rituais.	Exploratória e aberta.
	Setor e estrutura de mercado existentes como base.	Compreensão das discontinuidades e das competências como base.
	Análise da estrutura do setor (análise da segmentação, análise da cadeia de valor, análise da estrutura de custos, <i>benchmarking</i> com a concorrência, etc.)	Busca por novas funcionalidades ou novas formas de oferecer as funcionalidades tradicionais.
	Teste de adequação entre recursos e planos.	Ampliação dos horizontes de oportunidades.
	Elaboração do orçamento e alocação de recursos entre projetos concorrentes.	Testes para estabelecer o significado e a época favorável às novas oportunidades.
	Negócios individuais como unidade de análise.	Desenvolvimento de planos para a aquisição e para a migração de competências. Desenvolvimento de planos de abordagem às oportunidades. A cooperação como unidade de análise.
Recursos do Planejamento	Executivos das unidades de negócios.	Muitos gerentes.
	Poucos especialistas.	A sabedoria coletiva da empresa.
	Orientado para o <i>staff</i> .	Orientado para a diretoria e para o pessoal de linha.

Quadro 7 – A elaboração da estratégia pelo planejamento estratégico e pela arquitetura estratégica.  
 FONTE: Hamel e Prahalad (1995, p. 328).

### 3.5.1.1 A Metodologia da Arquitetura Estratégica

A metodologia da Arquitetura Estratégica aqui apresentada foi sistematizada pela equipe técnica do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) e se baseou num trabalho do professor Roberto Bevilacqua Otero, da FGV/EBAPE, que utilizou esta tecnologia em um curso gerencial denominado “Gestão para Resultados no Setor Público”

A arquitetura estratégica trata da introdução de uma ferramenta objetiva para reflexão e reorientação estratégica nos órgãos municipais, com o intuito de melhorar a capacidade de gerenciar e de direcionar a Prefeitura para melhores resultados e para a satisfação do cliente, aspectos essenciais a serem aperfeiçoados na gestão pública gerencial.

O Delineamento Estratégico consiste em um conjunto de técnicas e de instrumentos facilitadores da sistematização do ato de pensar estrategicamente a organização. Na Figura 14 estão demonstrados os elementos que norteiam a construção deste modelo, cuja finalidade é obter a seleção das competências a serem desenvolvidas pela organização, a identificação de suas questões estratégicas que norteiam a definição dos objetivos estratégicos e a criação de um conjunto de indicadores e de vetores de desempenho que visam a medir a *performance* da organização em relação aos seus objetivos estratégicos pretendidos.

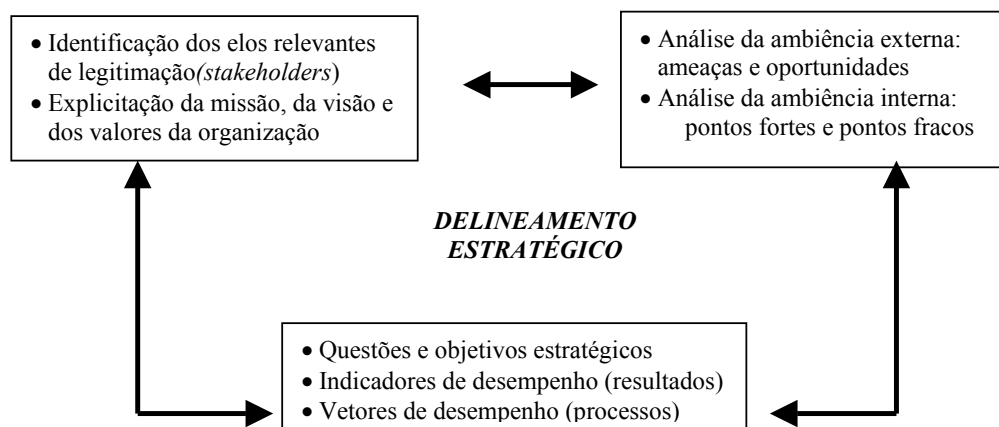


Figura 14 – Delineamento estratégico.  
FONTE: IMAP (2000).

### 3.5.1.1.1 Metodologia para a Construção da Arquitetura Estratégica

Os passos metodológicos previstos para a construção da arquitetura estratégica contêm todos os elementos que compõem a planificação de um planejamento estratégico. Assim, a identificação dos elos relevantes de legitimação (*stakeholders*), missão, visão e valores são etapas a serem trabalhadas num primeiro momento da metodologia. A leitura da ambiência externa, com suas ameaças e oportunidades, e da ambiência interna, com o levantamento dos pontos forte e dos pontos fracos da organização, são igualmente encontrados no modelo. Vale ressaltar que, ao trabalhar as questões estratégicas, este modelo incorpora as perspectivas do BSC tal como propostas por Kaplan e Norton (1997) para o caso de instituições da área governamental, ou seja, as perspectivas financeira, do cliente, dos processos internos e de aprendizagem e de crescimento institucional estão contempladas nesta construção do plano estratégico. Ao final, um conjunto de indicadores de resultado e os seus vetores de desempenho são elaborados com vistas a possibilitar desde a medição do esforço empreendido para a obtenção dos resultados pretendidos (vetores de desempenho) até a medição do resultado final das estratégias propostas da forma mais fidedigna possível (indicadores de resultados).

Não se identifica, na metodologia em referência, o mapa estratégico, tampouco a construção de um conjunto de indicadores e de vetores de desempenho é trabalhada vinculada aos princípios do BSC original, mas já é demonstrado um esforço no sentido de provocar a elaboração dos planos estratégicos para órgão governamental introduzindo o reconhecimento de seus *stakeholders*, os ambientes externos e internos e o desafio de se construir indicadores voltados para resultados da ação pública.

A breve revisão do planejamento estratégico, da estratégia e da competitividade são necessárias à construção do modelo genérico, embasando a análise do estudo de caso realizado num órgão governamental. Este fato tem importância, pois os elementos que compõem as fases do planejamento estratégico são utilizados como insumos na elaboração de um BSC na organização.

#### 4 ESTRUTURA GENÉRICA

Esta é uma proposta de um modelo para aplicação do BSC no âmbito governamental, sendo apresentada de maneira abrangente e genérica, não se restringindo aos modelos de incorporação do *scorecard* encontrados na literatura sobre o assunto. Tal proposta considera que o primeiro BSC pode ser construído através de um processo sistemático que busque o consenso e a clareza sobre como traduzir a missão e a estratégia do órgão em métricas operacionais. Ela foi estruturada na perspectiva de aperfeiçoamento do processo de gestão estratégica voltada para resultados na área de governo, através de um conjunto balanceado de objetivos e de indicadores suportados pela metodologia do BSC.

O estudo concebido traz uma visão ampla cujo objeto são os órgãos públicos que já possuem uma cultura de Planejamento Estratégico (PE) e viabilidade para o BSC se incorporar, tendo essa situação como referência. O BSC pode e funciona como indutor da estratégia organizacional por descrevê-la, implementá-la e gerenciá-la, reunindo um conjunto de indicadores de desempenho, alinhados a ela, que possuem a característica de extrapolarem as formas tradicionais de medida de desempenho, particularmente as de enfoque puramente financeiros. O *scorecard*, ao incorporar outras medidas como indicativos do desempenho da instituição, identifica os processos internos que devem ser aprimorados e analisa as possibilidades de aprendizado e de crescimento, bem como os investimentos em recursos humanos, sistemas e capacitação que poderão mudar substancialmente todas as atividades. Com a disseminação dos objetivos estratégicos traduzidos a partir da definição da estratégia e vinculados à missão do órgão, o *scorecard* promove o alinhamento dos diversos setores em uma direção comum, com o envolvimento e o comprometimento dos vários níveis

institucionais visando à sincronia e à sinergia das ações na obtenção de resultados impactantes na realidade social.

A proposta genérica enquanto modelo, apresentado a seguir, tomou como referência as revisões bibliográficas compiladas no capítulo II, fundamentadas nas literaturas de Kaplan e Norton e de Campos, bem como na experiência real representada pela Embrapa.

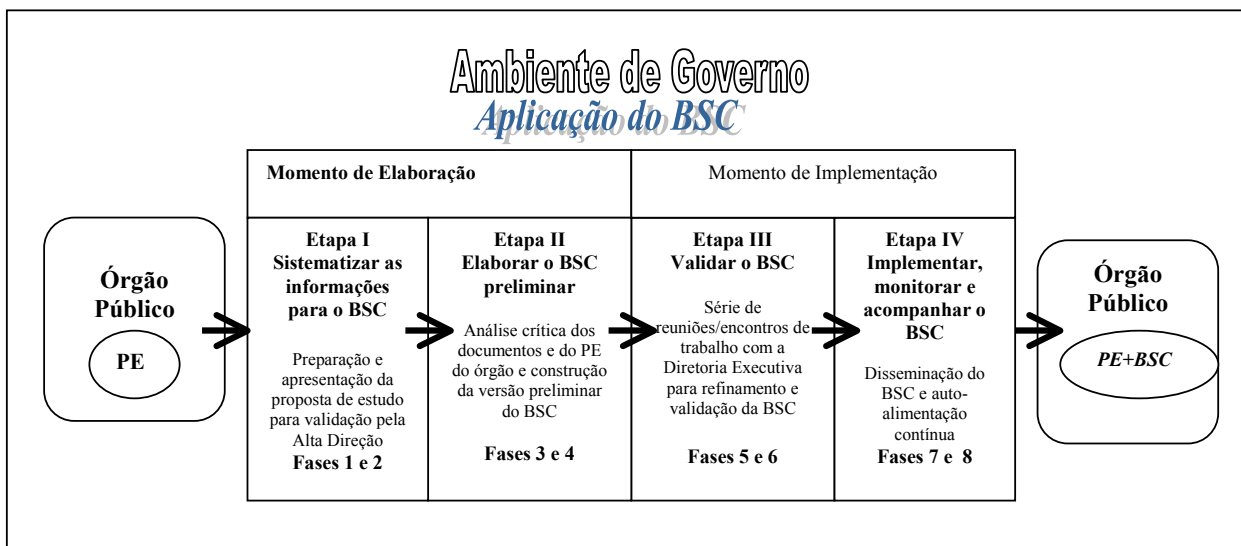
#### 4.1 Sumário da Estrutura Genérica

A concepção do modelo genérico se constitui em dois grandes blocos denominados de momentos, o primeiro definido como o **Momento de Elaboração**, e o segundo como o **Momento de Implementação**. Tais momentos estão subdivididos em quatro etapas e oito fases que constituem um encadeamento lógico-sequencial, visando a cumprir metodologicamente os passos necessários a serem percorridos durante o processo.

O **Momento de Elaboração** cria o apoio necessário na Diretoria Executiva propiciando, assim, um cenário favorável para que a implementação aconteça sustentada e legitimada pelos seus decisores. Outro ponto é a definição da amplitude do projeto na instituição. Já a característica importante do **Momento de Implementação** é a de efetivamente iniciar a aplicação da implementação do BSC no órgão e de sustentá-lo com um sistema de acompanhamento constante, visando ao seu aperfeiçoamento.

A estrutura macro do modelo genérico pode ser visualizada no Quadro 8, apresentando os conteúdos a serem trabalhados e a seqüência de seu desenvolvimento. A divisão por momentos, etapas e fases tem como finalidade escalonar o trabalho, assegurando o

ordenamento seqüencial e os subsídios essenciais ao processo de evolução, situação necessária para a incorporação do BSC ao planejamento estratégico do órgão.



Quadro 8 – Estrutura macro da proposta genérica de incorporação do BSC ao planejamento estratégico.

#### 4.1.1 Etapa I - Sistematizar as Informações para o BSC

O propósito desta etapa é apresentar uma visão ampliada quanto à importância da avaliação de *performance* no setor público e a viabilidade de aperfeiçoá-lo, partindo do planejamento estratégico já existente e incorporando a este o uso do BSC. Ela será composta por duas fases:

- **Fase 1 – Preparação de Material de Apoio** – Nesta fase, faz-se necessária uma proposta preliminar apresentando a factibilidade da implementação do BSC, bem como todas as informações suficientes para que a Diretoria Executiva tenha condições de compreender, refletir e analisar as potencialidades do BSC, as oportunidades de seu



uso e os resultados que poderão advir de sua implantação, respeitando a natureza, a cultura e a finalidade do órgão sob sua responsabilidade e

- **Fase 2 – Comprometimento da Alta Direção** – Aqui, as informações são analisadas pela Diretoria Executiva, visando a obter o aceite da proposta e a ter a definição clara dos objetivos e metas com as quais a alta direção da instituição deve estar envolvida e comprometida ao longo do processo.

#### 4.1.2 Etapa II – Elaborar o BSC Preliminar

Nesta etapa, a Diretoria Executiva, juntamente à equipe articuladora, analisa a documentação existente, bem como o atual modelo de Planejamento Estratégico do Órgão, cujo objetivo é incorporar o BSC à estrutura ora existente. O passo seguinte deste processo é a construção participativa do modelo primário do BSC, objetivando atingir todas as metas e objetivos estabelecidos na Fase 2. As fases que compõem esta etapa são:

- **Fase 3 – Levantamento e Análise Crítica da Informação** – Neste procedimento deve-se, primeiramente, levantar os documentos relevantes para permitir uma visão sistêmica da organização. Na seqüência, este material deve ser disponibilizado à Diretoria Executiva para que esta o analise criticamente e possa, então, refletir sobre as interfaces do BSC com o planejamento existente e as lacunas que devem ser trabalhadas e
- **Fase 4 – Elaboração da Versão Preliminar do BSC** - De posse das informações revisadas e analisadas, instrumentos metodológicos devem ser elaborados e sugeridos

como norteadores que facilitem o trabalho de incorporação do BSC ao planejamento do órgão, partindo da realidade encontrada em cada local. A Diretoria Executiva pode ampliar a participação agregando o nível gerencial às reuniões de trabalho. Esta rede ampliada de participação denota maior enriquecimento no processo de elaboração do BSC preliminar e aumenta a adesão ao processo. Esta fase encerra o **Momento de Elaboração**, tendo como produto uma versão preliminar do BSC organizacional.

#### 4.1.3 Etapa III – Validar o BSC

A característica principal desta etapa é a realização de uma série de reuniões de trabalho, tendo como participantes a Diretoria Executiva e a equipe articuladora. Caso a participação já tenha sido ampliada na etapa II, a sugestão é a manutenção dos participantes (nível gerencial), que passam a compor uma equipe de trabalho ampliada. Ao final, deve-se ter a validação da metodologia, que representará a proposta mais adequada à incorporação do BSC ao planejamento estratégico do órgão. Esta etapa se constitui das seguintes fases:

- **Fase 5 – Refinamento da Versão Preliminar do BSC** - É um conjunto de reuniões de trabalho com a equipe executiva e gerencial visando ao refinamento da versão preliminar. Cabe, neste início de trabalho, retomar a apresentação da primeira versão do BSC, agregando maior volume e profundidade de conteúdo, da metodologia e de seus instrumentos. Esta série de encontros busca também esclarecer dúvidas e capacitar os envolvidos a serem potenciais disseminadores da metodologia BSC e
- **Fase 6 – Validação da Proposta Final do BSC** - O retorno das reuniões de trabalho deve ter como finalidade a revisão do conteúdo da síntese apresentada pela equipe

articuladora para o BSC institucional, procedendo a sua validação. Esta validação implica consenso pelo grupo quanto à proposta final do *scorecard* para a Instituição.

#### 4.1.4 Etapa IV – Implementar, Monitorar e Acompanhar o BSC

Nesta etapa estão previstas duas fases: a implementação do *scorecard* seguida do preparo para a sua disseminação, bem como o estabelecimento de um sistema auto-sustentado de acompanhamento visando à avaliação e ao monitoramento dos resultados alcançados e, conseqüentemente, ao aperfeiçoamento contínuo do processo. As fases são as seguintes:

- **Fase 7 – Implementação do BSC** – Com a validação da proposta do BSC institucional, os participantes devem propor um plano de implementação. Neste plano deve estar previsto, também, como os indicadores irão se ligar ao sistema de informações, possibilitando a integração entre os diferentes níveis da organização. Outro fator imprescindível na fase de implementação é a definição de como o *scorecard* será comunicado aos demais funcionários e de como integrá-lo à filosofia gerencial da instituição e
- **Fase 8 – Disseminação e Avaliação dos Resultados** - Esta fase tem por finalidade comunicar o BSC para toda a organização e acompanhá-lo sob dois aspectos: a execução do plano de implementação do *scorecard*, indicando fatores críticos/barreiras (culturais, administrativas/normativas, políticas, de habilidades e competências, de comunicação, dentre outros) que possam dificultar a sua efetiva incorporação como um novo sistema gerencial, e o aperfeiçoamento contínuo do BSC,

acompanhando a execução de sua estratégia através do conjunto de objetivos e de indicadores propostos.

## **4.2 Detalhamento da Estrutura Genérica do Modelo**

A seguir, o detalhamento da estrutura genérica do modelo apresenta cada etapa e fase com as respectivas discussões dos seus conteúdos e resultados esperados.

### 4.2.1 Etapa I – Sistematizar as Informações para o BSC

O resultado esperado ao final da Etapa I é de que a Diretoria Executiva dê seu aceite ao projeto e esteja esclarecida e comprometida com o papel que deverá desempenhar no sentido de apoiar a implementação do processo em todos os seus momentos, etapas e fases, bem como no sentido de mobilizar os recursos materiais e humanos existentes na instituição. Essa situação é imprescindível para que o processo seja iniciado, pois, segundo Kaplan e Norton (1997, p. 287), a primeira aplicação do BSC parece dar origem a um processo de mudanças que vai muito além do objetivo inicial que é a elaboração de um *scorecard*, oportunizando à Diretoria Executiva utilizar este movimento para construir uma mudança ou para provocar melhorias nos processos gerenciais existentes.

Vale ressaltar que deve ser definido, ainda neste conjunto inicial de decisões, se o processo, dentro do órgão, será abrangente parcial (unidades/setores), entendendo que a opção parcial corresponde a um projeto piloto de implementação do BSC na organização. Nesta condição de se optar por unidade ou setor, Campos (1998, p. 138) orienta que é apropriado que a parcela selecionada do órgão deve necessariamente apresentar alguns atributos, tais como: possuir seus próprios clientes; possuir canais de distribuição e ter facilidade de produção e medidas de desempenho financeiro. Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 315), a questão relevante para a escolha parcial dentro da organização é se a unidade proposta possui uma estratégia para realizar a sua missão; em caso afirmativo, a unidade ou setor é uma candidata válida ao BSC.

A equipe articuladora responsável pelo *scorecard* deve ser indicada considerando a sua competência e habilidade técnica no tocante ao tema BSC e na condução de grupos para a construção conjunta da proposta, cabendo-lhe também responsabilizar-se pela organização, filosofia e metodologia do projeto e do desenvolvimento do *scorecard*. A orientação do processo e a supervisão do cronograma de trabalho permitem manter o processo no rumo certo e dentro dos prazos estabelecidos.

A definição de um nome, pelos seus decisores, para o movimento, pode dar força ao processo, destacar sua importância, alavancar sua difusão na instituição e aumentar um maior número de adesões necessárias ao sucesso do mesmo.

#### 4.2.1.1 Fase 1 – Preparação de Material para Apoio

A fase 1 antecede a todo o movimento que envolve os profissionais do órgão, pois está focada na preparação de material pela equipe articuladora. A função desta equipe é preparar uma apresentação que tenha por base um documento preliminar abrangente, respaldado na literatura pertinente e em experiências disponíveis sobre o tema, que traduzam com clareza e tragam conteúdos suficientes para sensibilização/reflexão da alta direção. Os seguintes pontos devem ser contemplados:

- A importância atual do tema na área pública;
- Os conceitos básicos que embasam a metodologia do BSC;
- As possibilidades de sua aplicação na área pública;
- As experiências exitosas, tanto na área pública como na área privada e
- A proposta preliminar para sua aplicação em órgão governamental (propósito, estruturação, metodologia, cronograma, dentre outros).

A organização deste material e sua apresentação são de crucial importância, podendo este encontro de sensibilização representar uma oportunidade única a ser bem explorada/conduzida. Isso se justifica, segundo Kaplan e Norton (1997, p. 300), pelo fato de que um *scorecard* bem-sucedido exige um alto nível de comprometimento e bastante tempo da Diretoria Executiva, e uma segunda tentativa poderá se traduzir concretamente em uma barreira de difícil superação.

#### *4.2.1.2 Fase 2-Comprometimento da Alta Direção*

A fase 2 contempla um seminário de partida, com a apresentação do documento preliminar elaborado na fase anterior, tendo como objetivo a sensibilização da Diretoria Executiva para o seu convencimento e conseqüente adesão ao projeto. A expectativa dessa reunião é obter uma resposta afirmativa com o compromisso quanto ao papel a ser desenvolvido pela alta direção e o sinal positivo para o desencadeamento do processo.

São condições *sine qua non* que para iniciar o processo:

- Obtenção do apoio pela alta direção;
- Definição de abrangência do processo – global ou parcial, ou seja, todo o órgão será envolvido ou apenas unidades/setores;
- Definição da equipe articuladora do projeto e
- Disponibilização de infra-estrutura necessária – recursos materiais, humanos e financeiros.

A **Etapa I** finaliza-se tendo como resultante o preconizado pelos seus criadores, Kaplan e Norton (1997, p. 307), como o âmago essencial para o início do projeto do *scorecard*, onde os autores são enfáticos em afirmar que:

“[...] o processo só terá êxito se a equipe executiva estiver totalmente engajada no processo, apoiando e participando ativamente, bem como demonstrando liderança e comprometimento, caso contrário o projeto do BSC não deve ser iniciado sob pena de um fracasso inevitável”.

#### 4.2.2 Etapa II – Elaborar o BSC

A etapa II tem por finalidade elaborar uma versão preliminar do BSC institucional, partindo do levantamento, da organização e da análise de todos os documentos existentes a respeito da organização. A seguir, o desafio se impõe na construção de uma metodologia que possibilite criar, em conjunto, de forma participativa, um instrumento de gestão. Esta metodologia respalda e direciona as reuniões de trabalho com instrumentos orientadores adaptados ao estudo e às condições do órgão ou setores/unidades selecionados.

#### *4.2.2.1 Fase 3 – Levantamento e Análise Crítica da Informação*

Para esta fase os principais passos a serem seguidos são:

- Avaliação do planejamento estratégico;
- Avaliação do sistema de monitoramento e de avaliação;
- Avaliação da estrutura organizacional;
- Avaliação dos dispositivos legais;
- Identificação dos objetivos financeiros/planos orçamentários atualizados;
- Levantamento das publicações técnicas e
- Levantamento de arquivos-memória de reuniões ou eventos importantes.

A seguir, será discutido cada um dos passos a serem seguidos para a preparação de material e de instrumentos que garantirá a construção de uma proposta em sintonia com as características e particularidades do órgão, objeto do estudo aplicado.

##### *4.2.2.1.1 Avaliação do Planejamento Estratégico*



Como indicado inicialmente, o modelo genérico aplica-se a órgãos que possuem um planejamento estratégico já instituído. A revisão desse conjunto de itens – missão, visão, valores, ambiência e *stakeholders* – relacionados à organização respaldam o desenvolvimento de uma arquitetura estratégica consistente para a descrição da estratégia organizacional, princípio fundamental do BSC. Assim, de posse do planejamento estratégico do órgão, o primeiro passo seria propor este conjunto de revisões:

- **Elos Relevantes de Legitimação (*stakeholders*)** – São definidos como qualquer grupo ou indivíduo que seja afetado ou que possa afetar o futuro da organização. Portanto, reconhecê-los e considerá-los auxilia a organização a definir melhor sua missão, a projetar sua visão de futuro, a elencar seus valores e a perceber as dimensões políticas, econômicas e sociais que permeiam a organização;
- **Missão** – Deve refletir as razões fundamentais, justificando social e economicamente a existência da organização;
- **Visão** – É o futuro mais desejado pela organização e está fortemente vinculado ao processo gerencial, incluindo as preferências dos seus dirigentes;
- **Valores** – Devem traduzir um conjunto de princípios essenciais e duradouros da organização;
- **Ambiência Externa** – São os levantamentos das oportunidades e das ameaças existentes para a organização mapeados a partir dos cenários político, econômico, social, ambiental, tecnológico, governamental, da clientela potencial para os serviços, do mercado, da estrutura do setor e das tendências futuras;
- **Ambiência Interna** – A organização se volta para verificar os pontos fortes e os pontos a serem melhorados, assim como para listar/identificar as competências a serem desenvolvidas;

- **A formulação da estratégia** – Este movimento dá-se através da análise dos fatores favoráveis e adversos existentes, tanto no ambiente interno como externo da organização como nas suas relações com seus *stakeholders*, frente ao cumprimento da missão do órgão e ao seu movimento para o futuro desejado (visão). Assim, após a análise dos fatores que interferem na formulação da estratégia, a Diretoria Executiva terá condições de responder “como a organização deve avançar, qual é o nosso plano de jogo” e
- **Os objetivos estratégicos** – São definidos a partir dos temas ou questões estratégicas delineadas no BSC e estabelecem as linhas específicas de atuação ou do que se pretende realizar. São propostas sobre o direcionamento da organização e servem de referência para a condução do seu planejamento estratégico; são os resultados esperados para a organização. Eles permitem o estabelecimento posterior de um mapa que busca consolidar as relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos e sua correlação com os temas estratégicos, possibilitando chegar a um acordo quanto à estratégia para, depois, alinhar a organização para executá-la com eficiência.

#### 4.2.2.1.2 Avaliação do Sistema de Monitoramento e Avaliação

O sistema de informação que responde pelo acompanhamento e pela avaliação do órgão pode servir de base para as adaptações necessárias da estratégia organizacional ao *scorecard*. Kaplan e Norton (2000, p. 111) afirmam que, em geral, os sistemas de mensuração do desempenho são agregações de indicadores isolados, limitados em sua capacidade de descrever e de gerenciar o processo de criação de valor da organização. Contudo, não devem

ser ignorados, mas reconhecidos e analisados no sentido de aperfeiçoá-los, visando a dar sustentabilidade ao processo gerencial.

#### 4.2.2.1.3 Avaliação da Estrutura Organizacional

A estrutura orgânica reflete os alicerces dos modelos organizacionais tradicionais e permite compreender o quanto uma organização ainda se mantém na tradição gerencial científica, reforçando a forma burocrática e a racionalização administrativa. Normalmente, as organizações públicas estão diferenciadas em cargos e unidades especializadas e divididas em níveis hierárquicos com fortes características verticais de estruturação, configurados em compartimentos bastante estanques entre si. Essa compreensão explicita a dificuldade de integração organizacional advinda dos princípios que regem essa estrutura, onde a integração é conseguida, principalmente, através de processos de orientação hierárquica, tais como orientação partindo dos supervisores, regras, procedimentos, metas e objetivos, tornando o órgão com essas características bastante vulnerável à complexidade e à velocidade das mudanças demandadas pelo mundo real, mudanças essas que corroem a estabilidade da sua infra-estrutura (métodos, processos, regras, etc), conforme Glabraith & Lawler (1995, p. 93).

Motta (1996, p. 112-114) afirma que a estrutura deve ser um mero instrumento de ação organizacional. Portanto, o conhecimento gerado por esta análise antecipatória das novas relações entre estratégia, estrutura e processos pode contribuir para a visão sistêmica organizacional, dimensionando melhor os desafios a serem superados para a integração, o alinhamento e o melhor desempenho do órgão. Em suma, é necessário identificar as relações

entre unidades/setores, ou até mesmo sua independência, as quais revelem a existência de possíveis oportunidades ou obstáculos existentes e impostos pela estrutura organizacional.

#### 4.2.2.1.4 Avaliação dos Dispositivos Legais

Os instrumentos legais (leis e decretos) têm grande valor no âmbito governamental, pois é através deles que os órgãos públicos são criados, sua natureza é determinada, sua estrutura, seu funcionamento e suas atribuições são estipulados (FARHAT, 1996, p. 227).

#### 4.2.2.1.5 Identificação dos Objetivos Financeiros/Planos Orçamentários Atualizados

O orçamento é, na maioria das vezes, uma peça isolada do processo de planejamento. Ele aparece em momentos igualmente diferentes e está sob responsabilidade de departamentos distintos. Essa dissociação é bastante presente, tanto nos setor público como no setor privado.

O sistema de orçamento, normalmente, não faz previsões nem estabelece metas de desempenho; ao invés disso, orça periodicamente recursos alocados às principais atividades já existentes na organização (ANSOFF, 1993, p. 363).

Segundo Kaplan e Norton (2000, p. 291), a integração do BSC com os processos de planejamento e de orçamento é crítica para a criação da organização focalizada na estratégia. O BSC deve auxiliar as organizações a determinar a magnitude e o *mix* de gastos do

orçamento estratégico que respaldem a organização no cumprimento de seus objetivos estratégicos.

No caso específico do setor governamental, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira tem um caráter evolutivo e incremental, pois pretende fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis. Em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) os órgãos devem estar aptos ao cumprimento da Lei Orçamentária Anual (LOA), que exige a elaboração de anexo demonstrativo da compatibilização do orçamento com os objetivos e metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de periodicidade anual, que estabelece as regras gerais para a elaboração do orçamento do ano seguinte. A LRF prevê dois importantes instrumentos de monitoramento e de avaliação do gasto público: o relatório resumido de execução orçamentária, com obrigatoriedade de publicação até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, e o relatório de gestão fiscal, de periodicidade quadrimestral, emitido e assinado pelos responsáveis definidos em lei ( Ministério do Planejamento, Orçamento e Getão, 2000, p.4-6).

#### 4.2.2.1.6 Levantamento das Publicações Técnicas

As publicações técnicas têm como objetivo divulgar e consolidar práticas existentes na instituição que possam refletir os conceitos e as experiências retratadas no cenário no qual esta se insere ao longo do tempo. Com a sistematização do material em textos produzidos e organizados por equipe própria ou com parcerias, o conhecimento e as experiências

vivenciadas recebem um tratamento formal, possibilitando inclusive a disseminação e o registro histórico, práticas ainda pouco difundidas em nossa cultura organizacional.

#### 4.2.2.1.7 Levantamento de Arquivos Memória de Reuniões ou Eventos Importantes

Trata de se proceder à análise crítica dos principais dados e informações existentes, disponibilizados na documentação interna do órgão e relativos ao tema em estudo.

#### 4.2.2.1.8. Elaboração de Instrumentos Metodológicos

Os Quadros (9 a 12) com planilhas orientadoras, enquanto instrumentos metodológicos para organização do processo, são apresentados a seguir. Entretanto, vale destacar que a elaboração dos conteúdos nas planilhas propostas não devem se restringir a atos puramente mecânicos de preenchimento. A utilização do *brainstorming* entre os participantes é aconselhada como forma de promover a criatividade, o resgate das experiências acumuladas, o acesso às informações inovadoras e a discussão entre o grupo, ou seja, as planilhas devem servir como instrumentos para a estruturação das idéias em torno da construção do projeto, objeto comum de trabalho.

Elos relevantes de legitimação ( <i>stakeholders</i> )	Critérios usados pelos elos para avaliar nosso desempenho	Nosso julgamento de desempenho conforme esses critérios			
		Muito Bom	Bom	Razoável	Ruim

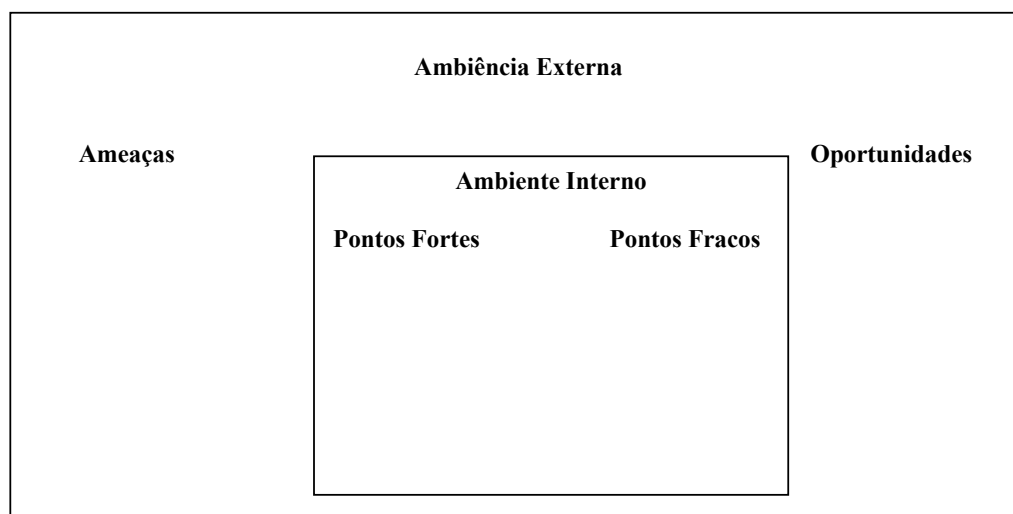
Quadro 9 – *Check list* para identificação dos *stakeholders*, seus critérios de avaliação e nosso julgamento de desempenho.

FONTE: *Check list* adaptado – (IMAP, 2000a, p. 25)

<p><b>Missão</b></p> <p>Nossa missão continua expressando o motivo de nossa existência?</p>
<p><b>Visão</b></p> <p>Nossa visão reflete com clareza e direção onde queremos estar no futuro?</p>
<p><b>Valores Essenciais</b></p> <p>Nossos valores essenciais continuam expressando em que acreditamos?</p>

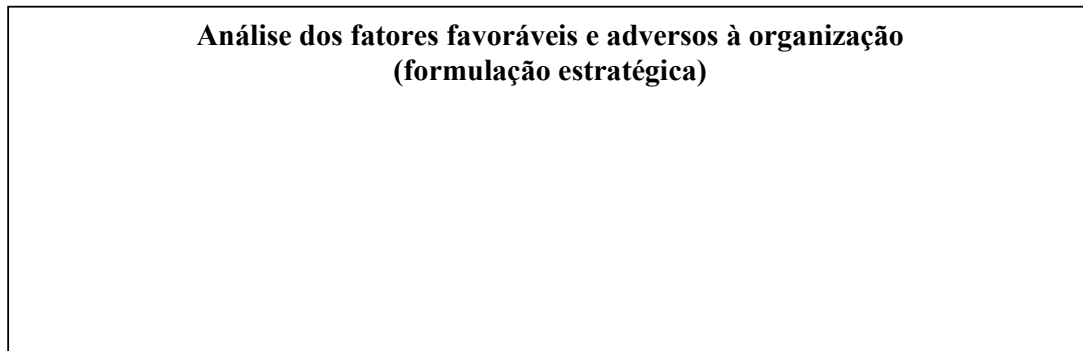
Quadro 10 – Condensando a missão, a visão e os valores.

A missão, a visão e os valores organizacionais num único quadro podem auxiliar na reflexão e na atualização desse conjunto de definições que dizem respeito à organização e à sua pertinência e atualidade frente a seus *stakeholders* e seu cenário (interno e externo).



Quadro 11 – Apoio para análise de ambiência interna e externa.

Análise de ambiência – o instrumento elaborado permite a visualização abrangente do ambiente interno e externo, dando um panorama geral da organização.



Quadro 12 – Formulação da estratégia.

Cabe lembrar que, se o órgão já possui uma cultura de planejamento estratégico, pode-se admitir um certo grau de conhecimento dos participantes sobre o tema e uma expectativa de aproveitamento maior das discussões em relação ao tempo despendido para o trabalho, o que em outras circunstâncias pode ser uma premissa não-considerável.

#### *4.2.2.2 Fase 4 – Elaboração da Versão Preliminar do BSC*

O desafio desta fase é construir o mapa estratégico do BSC e, assim, elaborar a versão preliminar do *scorecard* da instituição. As reuniões de trabalho devem propiciar ao grupo pensar sobre a estratégia organizacional, traduzindo-a em objetivos e medidas para o *scorecard*, bem como indicando lacunas existentes a serem trabalhadas no grupo.



A fase 4 sugere a inclusão do nível gerencial no grupo de trabalho, aumentando a participação, socializando e disseminando informações e enriquecendo as reflexões com ganho de qualidade na produção do BSC preliminar.

O Mapa Estratégico para Órgão Governamental configura-se nos objetivos estratégicos acomodados por perspectivas, cujo objetivo é demonstrar as relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos nas diversas perspectivas. As quatro perspectivas propostas pelos autores do BSC para órgãos governamentais são: perspectiva dos clientes/beneficiários; perspectiva financeira; perspectiva interna e perspectiva do aprendizado e do crescimento, apresentadas no Quadro 13.

### Missão

<b>Temas Estratégicos</b>	
<i>Scorecard Corporativo</i>	
<b>Perspectivas</b>	<b>Objetivos Estratégicos</b>
Perspectiva dos Clientes/Beneficiários	
Perspectiva Financeira	
Perspectiva dos Processos Internos	
Perspectiva do Desenvolvimento Institucional	

Quadro 13 – Mapa estratégico para órgão governamental.

FONTE: Adaptado do Mapa Estratégico do Conselho Municipal da cidade de Charlotte (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 152) e da Identificação das Questões Estratégicas e Objetivos Estratégicos (IMAP, 2000a, p. 29).

Como observação importante vale destacar que, na aplicação do modelo genérico, o número e o nome das perspectivas devem ser considerados a partir de uma série de

características (internas e externas) que contemple a finalidade, a especificidade e a natureza do órgão a ser estudado, situação esta permitida dentro da metodologia do BSC.

O foco de trabalho do grupo se volta para o esboço do primeiro mapa estratégico, que será conduzido pela equipe articuladora com a seguinte sugestão:

- Discutir e construir um conjunto de potenciais objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas do *scorecard*;
- Selecionar de três a quatro objetivos estratégicos para o mapa estratégico do BSC e
- Descrever detalhadamente cada objetivo estratégico.

A equipe articuladora organizará este primeiro esboço do mapa estratégico e retornará ao grupo que terá como tarefa:

- Refinar a descrição dos objetivos estratégicos;
- Identificar para cada objetivo estratégico o indicador ou conjunto de indicadores e seus vetores de desempenho que melhor traduzem e comunicam a intenção dos objetivos;
- Observar para cada indicador proposto, se ele já está contemplado no sistema de monitoramento e de avaliação ou se deverá ser produzido; para tanto deve-se identificar as fontes de informação necessárias e quais as ações que devem acontecer para tornar essas informações disponíveis/acessíveis e
- Identificar as relações de causa e efeito existentes entre os objetivos e os indicadores propostos nas várias perspectivas.

Ao final, tem-se um mapa estratégico onde as relações de causa e efeito estão identificadas. O BSC não deve ser visto apenas como um conjunto de objetivos e de

indicadores; para isso, um bom teste é verificar se apenas a análise do *scorecard* possibilita a compreensão da estratégia. Os *scorecards*, juntamente com suas representações gráficas nos mapas estratégicos, proporcionam um meio lógico e abrangente para descrever a estratégia. Eles devem comunicar com nitidez os resultados almejados pela organização e as hipóteses sobre como esse resultados serão atingidos (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 110).

Esta fase é a mais extensa pelo número de reuniões necessárias na elaboração do mapa estratégico e implica uma alteração de lógica normalmente usada para se definir objetivos estratégicos que passam a estar vinculado à estratégia. Portanto deve haver uma atenção especial da equipe articuladora no tocante ao cuidado na condução do grupo, disponibilizando as informações e conhecimentos necessários sobre a metodologia do BSC e mantendo um ambiente de trabalho em equipe favorável à participação, à reflexão e à discussão conjunta.

Com o mapa estratégico definido segue-se o detalhamento dos principais passos a serem seguidos na fase de elaboração do BSC preliminar:

- a) **Mensuração dos objetivos estratégicos** – O grupo deve ser orientado a formular quais são as mensurações para que os objetivos estratégicos propostos possam ser monitorados e avaliados. Kaplan e Norton (2000, p. 88) orientam para que sejam usados os vetores de desempenho e os indicadores de resultados. Os vetores de desempenho são os fatores mensuráveis que se antecipam às mudanças, sinalizando determinado padrão ou tendência, enquanto os indicadores de resultados são fatores mensuráveis depois da consolidação de determinado padrão ou tendência, confirmando as transformações mais duradouras. Na *Metodologia da Arquitetura Estratégica e Sua Prática* (IMAP, 2000a, p. 21), o vetor de desempenho é aquele que representa da forma mais fidedigna possível a medida de esforço empreendido para a obtenção dos resultados. Trata-se de medidas que orientam e organizam

a busca dos objetivos que devem provocar os resultados desejados. Já o indicador de desempenho é aquele que representa o resultado final das estratégias propostas da forma mais fiel possível.

Campos (1998, p. 151) orienta que estas medidas sejam a chave para o sucesso dos objetivos, sem requerer uma nova e pesada infra-estrutura para a coleta de informações, e que a Diretoria Executiva deve ter consenso sobre quais são essas medidas, o que veremos a seguir.

- b) **Definição de Metas** – As medidas que serão alvo de mensuração devem ter como referência metas a serem almeçadas para determinados períodos de tempo. Campos (1998, p. 154) enfatiza que as metas permitem que a organização possa focar os objetivos e medir seu progresso.
- c) **Estabelecimento de Iniciativas Estratégicas** – Localizam as ações ou programas existentes ou a serem desenvolvidos e que devem produzir os resultados esperados para a concretização dos objetivos estratégicos em cada perspectiva idealizada.

O Quadro 14 serve como instrumento de apoio a esta fase de construção da mensuração e à indicação das iniciativas estratégicas e seus responsáveis.

Perspectivas	Objetivos Estratégicos	Indicadores Estratégicos				Iniciativas Estratégicas	Responsáveis
		Indicador de resultado	Meta	Vetor de desempenho	Meta		

Quadro 14 – Plano de ação de mensuração do desempenho dos objetivos estratégicos nas perspectivas do BSC.

FONTE: Adaptado de IMAP (2000a, p.25)

A Fase 4 finaliza a etapa de construção de uma versão preliminar do BSC e, em conjunto com as demais fases, encerra o Momento de Elaboração, subsidiando a continuidade do processo, ou seja, o Momento de Implementação.

#### 4.2.3 Etapa III – Validação do BSC

Esta etapa se desmembra em duas fases com características fortemente executivas, trabalhando agora com um número maior de pessoas envolvidas no refinamento da versão preliminar do BSC (Diretoria Executiva e nível gerencial).

##### *4.2.3.1 Fase 5 – Refinamento da Versão Preliminar do BSC*

O refinamento da versão preliminar do BSC visa a oportunizar os ajustes necessários, a obter o consenso e a decisão final para sua validação. O uso desta metodologia para a construção do BSC permite vários momentos de revisão e de reflexão sobre o *scorecard*, criando um ambiente de participação, disseminação, fortalecimento e adesão ao projeto e uma maior aproximação da realidade institucional, não desprezando sua cultura, sua evolução e sua história.

#### 4.2.3.2 Fase 6 – Validação da Proposta Final do BSC

Este é o início da etapa conclusiva do BSC, onde a Diretoria Executiva reconhece a proposta do *scorecard* construída em conjunto, reforça o papel de liderança do grupo gerencial, comunica a seqüência do trabalho e constrói os pactos necessários ao êxito da implantação do *scorecard* institucional.

#### 4.2.4 Etapa IV - Implementação do BSC

Na etapa de implementação do BSC estão previstas duas fases: a primeira, com o processo de implementação do *scorecard* propriamente dito e a segunda, com o preparo para a disseminação do BSC em toda a organização e com a avaliação e o monitoramento dos resultados a serem alcançados, formando um sistema de retroalimentação que dará sustentabilidade ao processo.

##### 4.2.4.1 Fase 7 – Implementação Propriamente Dita do BSC

A Diretoria Executiva e sua equipe gerencial, de posse da proposta do BSC, identificam os projetos/programas do órgão que são rotineiros, os que impactam diretamente na estratégia pretendida e identificam as lacunas existentes para a implementação do BSC.

Estabelece ainda como os indicadores se ligam ao sistema de informação e como se dará o envolvimento dos demais níveis hierárquicos. A implementação é uma fase de extrema importância para o sucesso de incorporação do BSC à organização. Estabelecer um plano de ação que contemple as atividades a serem desenvolvidas, a expectativa de tempo para a sua realização (prazos), os recursos necessários e os responsáveis envolvidos pode facilitar, dando clareza e sustentabilidade ao novo desafio organizacional. A implementação deve ser compreendida como um movimento gradual de mudança, dado seu impacto no novo recorte do sistema gerencial, que introduz novos conceitos e arranjos para a organização, colocando a estratégia como o centro desse novo sistema.

#### 4.2.4.2 Fase 8 – Disseminação e Avaliação dos Resultados

Com o BSC institucional elaborado e com o plano de implementação definido, é possível então propagar a disseminação da proposta por toda a organização. Alguns participantes do processo podem e devem assumir o papel de facilitador no sentido de propiciar o nivelamento de conceitos, a obtenção de consenso e a adesão dos demais participantes que passam, a partir de agora, a integrar o processo. Assim, o sistema gerencial de acompanhamento do *scorecard* deve dar condições de:

- Monitorar o desempenho em função da estratégia;
- Trabalhar com a equipe na interpretação dos dados e das informações;
- Desenvolver novos *insights* estratégicos;
- Definir novas trajetórias estratégicas;

- Atualizar os indicadores dos *scorecards* e
- Alterar os orçamentos.

Com o sistema de informações proporcionando acompanhamento, sugere-se estabelecer reuniões periódicas mensais e trimestrais. As de periodicidades mensal trazem os relatórios que fornecem informações sobre os resultados obtidos a curto prazo. Já nas de periodicidade trimestral o intuito é de que a Diretoria Executiva e as equipes gerenciais possam avaliar o impacto dos eventos externos para determinar se e como suas estratégias precisam ser alteradas.

O *feedback* e o aprendizado desse acompanhamento contínuo capacita a organização a promover discussões interativas sobre a estratégia, discussões que permitam explicitamente a adaptação da estratégia. Portanto, o *scorecard* amplia os processos além dos indicadores financeiros, convertendo as reuniões no relato e na análise dos indicadores relevantes para a estratégia e nos programas destinados a melhorar o desempenho organizacional (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 316-317).



## **5 ESTUDO DE CASO – IMAP**

Este capítulo descreve e analisa o estudo de caso do IMAP com o intuito de avaliar a efetividade da sistemática proposta no Capítulo 4 para a implantação do BSC em órgãos públicos. Para tanto, partiu-se do seu planejamento estratégico – gestão 2001/2004 –, que traduzirá sua missão e estratégia em objetivos e medidas, formando um conjunto balanceado de indicadores atrelados a cada perspectiva a ser definida pela organização no aperfeiçoamento da sua gestão estratégica.

O capítulo se organiza em itens, da seguinte forma: o item 1 apresenta os procedimentos de pesquisa, tratando de forma breve a abordagem a ser feita e os motivos que respaldam a escolha pelo órgão em questão; no item 2 o cenário do trabalho é sumariamente abordado, contextualizando a cidade de Curitiba, seus padrões de qualidade e sua administração pública; o item 3 traz a descrição e a caracterização do IMAP enquanto um dos órgãos componentes da Prefeitura Municipal de Curitiba e o item 4 versa sobre a aplicação da sistemática proposta no IMAP com todas os momentos, etapas e fases trabalhadas para a incorporação do BSC ao planejamento estratégico do referido órgão.

### **5.1 Procedimentos de Pesquisa**

A opção pela definição de Demo (1991, p. 34), que insere a pesquisa como atividade cotidiana considerando-a como uma atitude, como um “[...] questionamento sistemático

crítico e criativo mais a intervenção competente na realidade, ou o diálogo crítico permanente com a realidade em sentido teórico prático”, é um direcionamento e uma inspiração.

O trabalho segue a abordagem qualitativa de pesquisa, considerando a complexidade do contexto organizacional. O estudo de caso foi a opção eleita, pois segundo Tomasi e Yamamoto (1999, p. 33), trata-se de pesquisa para examinar aspectos reais variados cujos resultados são válidos para o caso que se estuda, sendo seu grande valor o fornecimento de conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada. Finalmente, os resultados atingidos podem permitir formular hipóteses para o encaminhamento de outras pesquisas.

Os estudos descritivos exigem do investigador, para que a pesquisa tenha certo grau de validade científica, uma precisa delimitação de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientam a coleta e a interpretação dos dados. A população e a amostra devem ser claramente delimitadas da mesma maneira, assim como os objetivos do estudo, os termos, as variáveis, as hipóteses e as questões de pesquisa, entre outros (MINAYO, 1994, p. 24).

Na proposta de adoção do BSC para o IMAP, será preservada sua característica própria, sua cultura, bem como o aproveitamento de toda produção, desejos e idéias existentes e já incorporados pela organização. Esta proposta deverá cumprir, também, o papel de compreender, na prática, como a metodologia do BSC se incorpora ao planejamento estratégico de um órgão governamental.

Para realizar o trabalho optou-se por efetuar um conjunto de reuniões no âmbito interno do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), em nível da Diretoria Executiva e suas equipes.

Os seguintes fatos abaixo relacionados foram os motivos de escolha deste órgão governamental, objeto deste estudo:

- Existência de uma cultura de planejamento estratégico já incorporada na organização;

- Necessidade de evoluir seu sistema de monitoramento e de avaliação para subsidiar decisões;
- Aperfeiçoamento de sua gestão estratégica envolvendo um conjunto balanceado de objetivos e de indicadores visando à avaliação da sua *performance* organizacional;
- Desejo fortemente voltado para o fechamento de lacunas existentes quanto à melhoria e ao aperfeiçoamento constante de sua gestão estratégica e
- Interesse no conhecimento e na aplicação de metodologias inovadoras.

## 5.2 O Cenário do Trabalho

O cenário de trabalho (IMAP) onde o estudo de caso foi desenvolvido tem necessidade de ser contextualizado dentro de seu horizonte mais ampliado e adequado a um novo conceito de governo local. O administrador público passou a ser um gestor municipal, que passa a agir sobre a cidade e seus cidadãos numa dimensão de maior significância do que apenas prover serviços públicos e infra-estrutura de qualidade; implicando o desafio de implementar o desenvolvimento socioeconômico do município e de sua população. Sua agenda de preocupações e de responsabilidades passa a contemplar questões de maior aproximação e participação da sociedade civil organizada e o comprometimento com resultados de impacto que redirecionem o desenvolvimento da cidade e de seus habitantes rumo à sustentabilidade social, política, econômica e ambiental. Portanto, apresentar um órgão municipal sem vinculá-lo ao organismo maior de governo e da cidade pode comprometer um melhor entendimento da realidade a ser estudada.

### 5.2.1 A Cidade de Curitiba

Curitiba é uma cidade com características próprias singulares que lhe garantem uma identidade bastante forte e presente ao ser referendada. O conjunto dessas características se forma pela sua população e pelo seu ambiente. É a cidade das flores, do frio, das etnias, da estação tubo, dos parques e praças, dentre os muitos atributos que possui. É a cidade pólo dos 25 municípios que formam a Região Metropolitana, tendo 310 anos, 1.587.315 habitantes (IPPUC 2002 *apud* IBGE 2000) e uma superfície de 432 km<sup>2</sup>.

Na última década, o crescimento demográfico populacional de Curitiba vem se mantendo em 1,82% ao ano; em contrapartida, esse crescimento tem sido maior nos municípios da região, apresentando como característica a ocupação das cidades limítrofes à Curitiba, resultado do adensamento do pólo e de seu extravasamento sobre os municípios vizinhos.

O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, em US\$, da cidade de Curitiba, em 1996, era de US\$ 9.750, sendo pelo menos duas vezes superior à média nacional – US\$ 4.889 (IPPUC 2002 *apud* IPEA, 1996). A renda média dos chefes de família em Curitiba é de 3,3 salários mínimos e sua distribuição é bastante concentrada. Enquanto 25,48% da renda geral está distribuída entre 65,05% da população, 5,26% se apropria de 23,14% da renda geral (IPPUC, 2002).

A transformação econômica em curso na Região Metropolitana de Curitiba, com a instalação de novos parques industriais automotivos, arrasta também as questões sociais, ambientais e culturais, que trouxeram ênfase para a integração do planejamento da Grande Curitiba.

Curitiba já possui um padrão de vida diferenciado das grandes cidades brasileiras. Os últimos resultados (IPPUC 2002 *apud* IBGE 1991) dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e de Condição de Vida (ICV) para a cidade de Curitiba são relativos aos patamares de Alto Desenvolvimento Humano, acima de 0,800 (Tabela 1). Vale destacar que apenas 1,8% dos municípios do Brasil alcançaram índices acima de 0,8000 para o IDH-M e de 5,3% para o ICV.

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e Índice de Condição de Vida (ICV) em Curitiba, Região Metropolitana de Curitiba - RMC, Paraná e Brasil – 1970/1980/1991

REGIÃO	1970		1980		1991	
	IDH-M	ICV	IDH-M	ICV	IDH-M	ICV
Curitiba	0,713	0,708	0,760	0,771	0,819	0,835
RMC	0,425	0,503	0,597	0,604	0,651	0,690
Paraná	0,440	0,520	0,700	0,675	0,760	0,753
Brasil	0,462	0,532	0,685	0,655	0,742	0,723

FONTE: Tabela adaptada (IPPUC, 2002).

Para esclarecimentos quanto aos índices da Tabela 1, os resultados situam-se entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o grau de desenvolvimento. Já os índices situados abaixo de 0,500 são considerados de baixo desenvolvimento humano. O intervalo entre 0,500 e 0,800 é de desenvolvimento mediano e índices acima de 0,800 são considerados como alto desenvolvimento.

A situação atual de desenvolvimento da cidade de Curitiba, demonstrada pelos indicadores anteriormente apresentados, em parte pode ser considerada como decorrente de gestões públicas municipais competentes e da capacidade organizacional e empreendedora da sociedade que, em conjunto, consolidaram uma rede de serviços públicos de qualidade e criaram para a cidade soluções na área social, urbana e legal/fiscal inovadoras e eficientes.

### 5.2.2 A Gestão Pública em Curitiba

Na história da administração pública de Curitiba, é freqüente a adoção e a implementação de propostas criativas e inovadoras. A cidade possui uma das mais expressivas tradições de planejamento urbano traduzidas formalmente pelo Plano Agache, datado de 1943, que estabeleceu diretrizes e normas técnicas para ordenar o crescimento físico, urbano e espacial da cidade, estimulando e orientando o desenvolvimento da cidade para uma conformação radiocêntrica. A esse plano outros se somaram, seguindo a evolução e as necessidades que a cidade foi adquirindo ao longo do tempo.

Na questão da gestão municipal a história não foi diferente. Para melhor compreender o processo de evolução da gestão pública em Curitiba, pode-se dividi-lo em três fases: Gestão Urbana, Gestão Descentralizada e Gestão Estratégica.

- **Gestão Urbana** – Identificada em meados dos anos 60 e 70, com a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1965), cuja implantação trouxe importantes marcos de transformação: o da **transformação física**, dado através dos eixos, denominados estruturais, que se anteciparam ao adensamento populacional e possibilitaram à cidade iniciar seu processo de industrialização (Cidade Industrial de Curitiba/1974); o da **transformação cultural**, iniciado com a promoção de uma identidade própria, fundamentada em referenciais urbanos (Calçadão da Rua XV de Novembro/1974) e o de **transformação social**, dado através de programas e investimentos que permitiram o crescimento da renda coletiva da população e contribuíram para a minimização dos efeitos da concentração de renda (investimentos públicos em creches, escolas, unidades de saúde e projetos de assistência à infância e ao adolescente, bem como programas

de abastecimento e de habitação estabelecendo a rede de promoção social da Cidade);

- **Gestão Descentralizada** – Ocorrida no início da década de 80 teve dois importantes movimentos como destaque: o primeiro, quando se altera o papel de Administrador Municipal para o papel de Gestor Municipal, ampliando suas responsabilidades com a cidade e seus habitantes, e o segundo, quando se criam as Administrações Regionais (1986) visando a dar enfoque a problemas específicos, ainda mais localizados e setorizados, aproximando o serviço público dos cidadãos e
- **Gestão Estratégica** – Iniciada no final dos anos 80, e mais acentuadamente na década de 90, quando o Estado é levado a reformular sua prática administrativa com o desafio de fazer mais e melhor em meio à crise financeira. Esta fase se caracteriza primeiramente por uma reforma Administrativa Municipal, ocorrida em 1991, que objetivou estruturar uma Prefeitura mais sistêmica, com ênfase sobre a articulação e a integração entre os órgãos para a melhor realização dos propósitos de gestão. Na seqüência, em 1997, sob a coordenação do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), inicia-se o processo contínuo de fortalecimento do modelo de gestão pública adotado – Modelo de Gestão Curitiba –, que concretiza uma forma de governar compreendida por cinco características: estratégica, intersetorial, descentralizada, por resultados e compartilhada com a sociedade.

### 5.2.3. A Prefeitura Municipal de Curitiba - PMC

A Prefeitura Municipal de Curitiba tem pelo seu governante a cidade de Curitiba como uma Capital Social onde o homem é a medida de todas as coisas, uma cidade que gera oportunidades sem distinção. A ação de governo para a construção da Capital Social tem como diretrizes a geração de novos postos de trabalho, a integração metropolitana, a gestão compartilhada e a ação social. Dando seqüência à gestão 2001/2004, foi disseminado o processo de elaboração do Plano de Governo, que trouxe ao centro das atenções o grande desafio de firmar Curitiba como uma Capital Social. Para concretizar este *slogan*, o pano de fundo é o aperfeiçoamento da cidade sustentável – aquela que gera desenvolvimento econômico sem agredir o ambiente, reduz a desigualdades sociais e oferece futuro às gerações. O Plano de Governo tem como prerrogativa o fato de este aperfeiçoamento ser um caminho evolutivo e intensamente compartilhado entre o poder público e a sociedade. (IMAP – Documentos de Governo, 2001).

Como instituição, a Prefeitura Municipal de Curitiba está constituída por 26 órgãos, sendo 15 Secretarias Municipais, 3 Órgãos de assessoramento, 2 Fundações, 3 Instituições Autárquicas e 3 Empresas de economia mista contando também com 8 Regionais Administrativas ligadas à Secretaria de Governo. Possui 25.443 funcionários públicos (jan/2000), sendo 22.197 da Administração Direta e 3.301 da Administração Indireta.

O orçamento municipal evoluiu de R\$ 1.220.000,00 em 1997 para R\$ 1.585.000.000 em 2000 e R\$ 1.690.000.000,00 em 2002 (fonte: Secretaria Municipal de Finanças).



### 5.3 Apresentação Sobre a Organização - IMAP

O IMAP é hoje reconhecida instituição no projeto de governança da Prefeitura. Tem como objeto de trabalho a organização municipal e como função a produção, a pesquisa e o compartilhamento do conhecimento sobre gestão. Apóia os órgãos governamentais com a finalidade de fortalecer a gestão pública transformadora, visando à geração de impacto positivo na realidade da cidade e na vida de seus cidadãos.

O Instituto é um dos 26 órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba. Criado em dezembro de 1964 pelo decreto n.º 1.487, recebeu inicialmente a denominação de Instituto de Administração Municipal (IAM). De natureza autárquica, tinha por finalidade manter cursos de administração pública e de aperfeiçoamento do servidor. Seu escopo de atuação foi se ampliando e, em junho de 1991, com a lei n.º 7671, foi transformado no Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), passando a ter na sua estruturação orgânica a Diretoria Executiva composta pela Presidência, pela Superintendência e pela Diretoria Administrativo-Financeira. Da Superintendência faziam parte as Diretorias de Planejamento Administrativo, de Desenvolvimento Institucional e de Recursos Humanos.

Em 1994, uma nova lei instituiu a Escola de Administração Pública em substituição à Diretoria de Recursos Humanos, e procedeu a readequação de sua estruturação orgânica, que se mantém até hoje. A Figura 15 apresenta a estrutura orgânica atual do IMAP mostrando, também, as supervisões de projetos que permitem à organização maior flexibilidade.

As Diretorias Técnicas – Escola de Administração, Planejamento Administrativo e Desenvolvimento Institucional – atuam nas suas áreas específicas, apoiando respectivamente:

- a execução de programas de desenvolvimento pessoal;
- o planejamento administrativo e

- o desenvolvimento da estrutura orgânica.

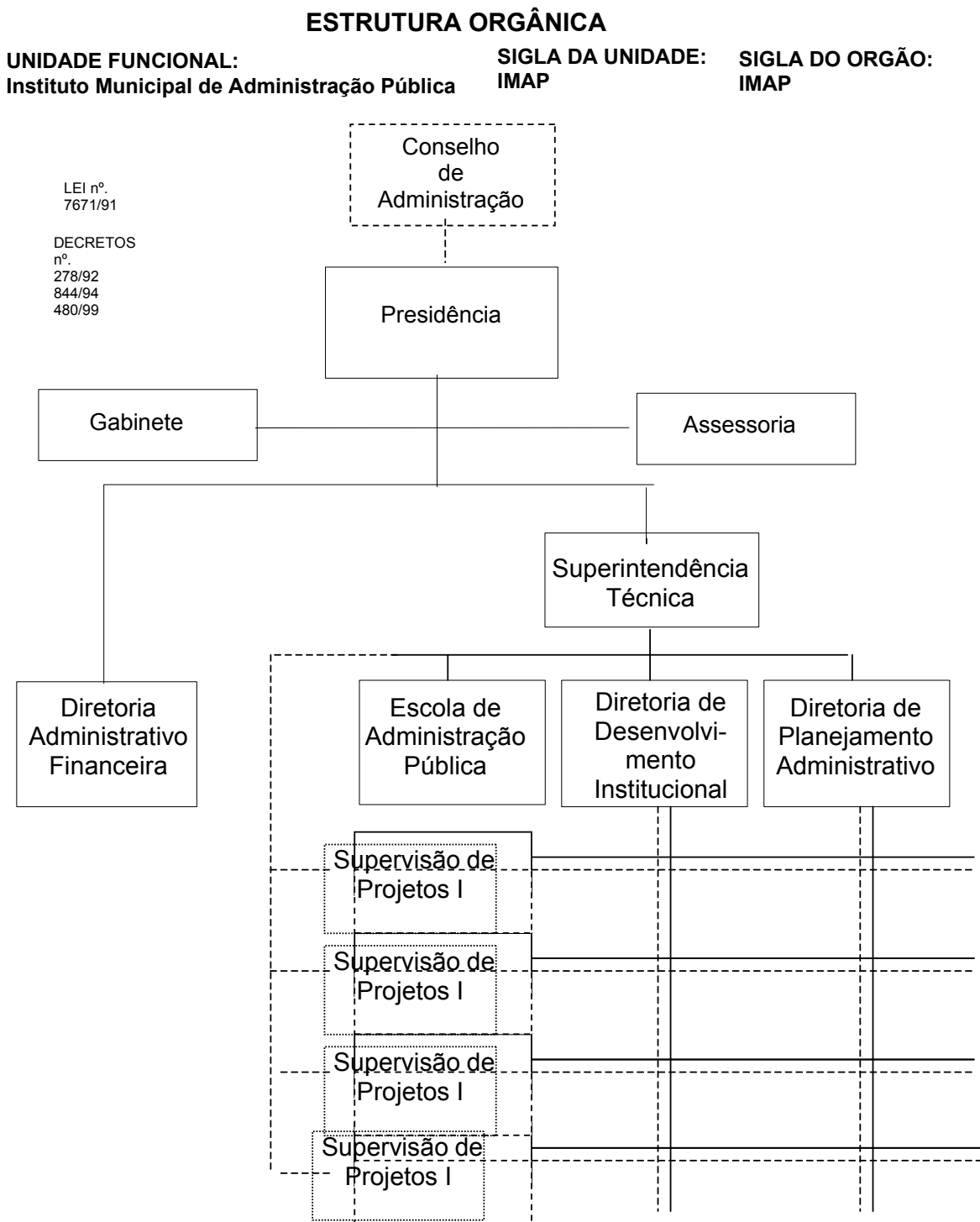


Figura 15 – Estrutura orgânica do Instituto Municipal de Administração Pública.  
 FONTE: Diretoria de Desenvolvimento Institucional do IMAP.

Esta atuação pode se dar utilizando o quadro próprio dos profissionais técnicos de consultores do IMAP ou através da administração do conhecimento existente no mercado de educação e de consultoria, utilizando convênios com instituições e empresas de excelência em sua área específica.

Nos últimos quatro anos o Instituto avançou na forma de trabalhar a assessoria aos órgãos, estabelecendo um grupo técnico de consultores organizados por supervisão. Esta nova configuração, apresentada na Figura 16, possibilita aos consultores manter um relacionamento constante com determinado órgão, projeto-âncora e administração regional, na perspectiva de criar vínculos, de aumentar o conhecimento sobre o cliente, de dar agilidade à resposta e de proporcionar maior possibilidade de resolução. Observando ainda a referida figura, as diretorias e suas respectivas especialidade foram mantidas. Esta lógica propõe uma retaguarda de apoio e de referência aos consultores no atendimento aos seus clientes, cujas solicitações possam demandar maior conhecimento especializado sobre as áreas de planejamento, estrutura ou desenvolvimento humano.

O quadro funcional do IMAP é constituído por 145 funcionários, dos quais 40 são do corpo técnico e os demais, do corpo de apoio. Vale ressaltar que a equipe técnica é multidisciplinar, formada por profissionais especializados em gestão pública.

O instituto conta um orçamento anual de cerca de R\$ 6.400.000,00, sendo R\$ 4.500.000,00 provenientes dos recursos do tesouro e R\$ 1.900.000,00 provenientes de recursos próprios (fonte: Diretoria Financeira do IMAP relatório 2002).



Figura 16 – Arquitetura organizacional – funcionamento do IMAP.

Fonte: Documentos APDI, 2001.

Como autarquia da administração indireta, suas finalidades atuais estão descritas na Lei Municipal n.º 10.130, de 28 de dezembro de 2000, art. 13, com a seguinte redação:

“O Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, com personalidade jurídica própria, sede e foro na cidade de Curitiba, de natureza autárquica, tem a finalidade de fomentar a melhoria da capacidade de governo da Prefeitura Municipal de Curitiba e de outros órgãos públicos, mediante as seguintes atribuições:

- I – pesquisar, desenvolver e disseminar tecnologia de gestão;
- II – prestar consultoria em gestão pública;
- III – reunir, analisar e divulgar informações, estudos e pesquisas na esfera da administração pública;
- IV – promover estudos e trabalhos na área de modelagem organizacional;
- V – estimular o desenvolvimento das potencialidades, competências e habilidades dos servidores públicos municipais, mediante programas e atividades de formação, qualificação e aperfeiçoamento;
- VI – articular os órgãos da administração pública municipal para que promovam, em conjunto, o alinhamento do plano de governo e seu monitoramento e avaliação;

VII – administrar as questões referentes aos seguros da Prefeitura Municipal de Curitiba e dos servidores municipais.

Parágrafo 1 - O IMAP será administrado por um Conselho Deliberativo e por uma Diretoria Executiva.

Parágrafo 2 - O Conselho Deliberativo será composto por 07 (sete) membros, assim constituídos:

PRESIDENTE: Prefeito Municipal de Curitiba

MEMBROS: Presidente do IMAP; Chefe de Gabinete do Prefeito; Secretário de Governo Municipal; Presidente do IPPUC; Secretário Municipal de Finanças; Secretário Municipal de Recursos Humanos.

Parágrafo 3 - A Diretoria Executiva será composta por 06 (seis) membros, assim constituídos: Presidente do IMAP, Superintendente e 04 (quatro) diretores.

Parágrafo 4 - Constituirão fontes de receita do IMAP:

I – Auxílios e subvenções destinadas pelo Poder Público;

II – Doações provenientes de pessoas físicas e jurídicas;

III – Valores decorrentes da prestação de serviços;

IV – Contribuição diversas;

V – Rendimentos decorrentes de aplicação de capital;

VI – Transferências de dotação orçamentárias a serem consignadas no orçamento municipal;

VII – Quaisquer outros rendimentos decorrentes de suas próprias atividades”.

Em abril de 2003, a Lei n.º 10.644, no seu artigo 22, apresentado a seguir, amplia e respalda a atuação da Escola de Administração Pública do IMAP para além dos servidores municipais. Com isso, o IMAP viabiliza o desenvolvimento das competências e das habilidades necessárias também para os demais funcionários, bem como a lei possibilita estendê-la inclusive aos membros da sociedade envolvidos em projetos da Administração Pública. A seguir, a transcrição do referido artigo:

"Art. 22 - Os incisos V e VII do art. 40 , da Lei n.º 7671, de 10 de junho de 1991, e suas alterações, passam a vigorar com as seguintes redações:

“V – estimular o desenvolvimento das potencialidades, competências e habilidades dos servidores públicos municipais do quadro próprio da Administração Direta e Indireta do Município, funcionários das sociedades de economia mista, detentores de cargos em comissão, assim como de membros da comunidade, organizada ou não, envolvidos em projetos da Administração Municipal, mediante programas e atividades de formação, qualificação e aperfeiçoamento;

VII – administrar as questões referentes aos seguros da administração direta e indireta do Município e dos seus servidores municipais”.

### 5.3.1 Histórico Evolutivo da Instituição - IMAP

A partir do levantamento dos Relatórios Anuais, foi possível resgatar a missão do IMAP no período de 1993 a 2003, registrada no Quadro 15. Este resgate retrata a evolução do órgão no período em referência. No escopo de 1993 a 1996, seu campo de atuação era bastante restrito ao desenvolvimento organizacional dos recursos humanos da Prefeitura Municipal de Curitiba. A partir de 1997, a missão se amplia, pois ele passa a apoiar o aperfeiçoamento da capacidade de governar. No ano seguinte, 1998, agrega à sua missão a produção e a disseminação do conhecimento sobre gestão pública e, em 2001, se coloca aberto aos órgãos governamentais.

Ano	Missão
1993-1996	<b>Escopo</b> – Promover o desenvolvimento organizacional dos recursos humanos da PMC.
1997	Apoiar o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de desenvolver um bom governo, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população.
1998	Fomentar o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governar a cidade, contribuindo para a efetividade da administração pública por meio do desenvolvimento e da disseminação de tecnologias de gestão e da capacitação de pessoal com vistas à melhoria da qualidade de vida da população.
1999	Fomentar o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governar a cidade, contribuindo para a efetividade da administração pública por meio do desenvolvimento e da disseminação de tecnologias de gestão e da capacitação de pessoal com vistas à melhoria da qualidade de vida da população.
2000	Produzir e disseminar tecnologias de gestão junto aos órgãos, seus dirigentes e equipes, destinadas à melhoria da capacidade de governar a cidade.
2001	Pesquisar, produzir e compartilhar conhecimento sobre gestão, contribuindo com os órgãos governamentais para o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo.
2002	Pesquisar, produzir e compartilhar conhecimento sobre gestão, contribuindo com os órgãos governamentais para o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo.

Quadro 15 – Série histórica da descrição da missão do IMAP, período de 1993 a 2002.

FONTE: Relatório Anual – série histórica de 1993 à 2001.

Os principais movimentos desencadeados pelo IMAP no período de 1997 a 2002, apresentados no Quadro 16, demonstram sua atuação em importantes frentes visando ao aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo no conjunto dos órgãos municipais da PMC.

O instituto, a partir de 1997, passa a promover grandes movimentos no campo de desenvolvimento da gestão pública, envolvendo todo o organismo da PMC. Os desafios superados foram muitos, dentre eles o de estruturar os projetos matriciais, de incorporar o planejamento estratégico como ferramenta manejada por centenas de lideranças dentro da máquina pública, de elaborar o diagnóstico global/local da cidade, de construir um plano de governo para a gestão 2001-2004 e o de priorizar áreas e territórios para ação integrada, fortalecendo a descentralização e aperfeiçoando o trabalho com a comunidade. O quadro 16 apresenta o condensado dos principais movimentos.

Ano	Principais movimentos desencadeados pelo IMAP
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção do Funcionamento Matricial nos Projetos Estratégicos do Plano de Governo;</li> <li>• Planejamento Estratégico nos Projetos Estratégicos do Plano de Governo, envolvendo aproximadamente 600 técnicos das secretarias e de órgãos municipais;</li> <li>• Capacitação gerencial direcionada para a gestão do Plano de Governo, envolvendo 2.953 servidores do corpo gerencial.</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arquitetura estratégica aplicada em todos os órgãos municipais;</li> <li>• Disseminação de tecnologias de avaliação de resultados.</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decidindo Curitiba – diagnóstico global/local da cidade nos aspectos socioeconômico, urbanístico-ambiental, legal-fiscal e nas relações com a sociedade, integrando e territorializando, envolvendo cerca de 900 técnicos de todas as secretarias/órgãos.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidação do modelo de Gestão Curitiba – referencial para pensar, agir e avaliar a gestão municipal: estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados;</li> <li>• Banco de Sucessos – evento de compartilhamento institucional das boas práticas de gestão na PMC;</li> <li>• Plano de capacitação voltada para a gestão do Plano de Governo envolvendo 2.411 gestores.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção do Plano de Governo (25 planos estratégicos dos órgãos e 12 planos estratégicos dos Projetos-âncora), fornecendo base comum para a ação do governo no período de 2001-2004. Realizado de forma integrada e compartilhada com a sociedade;</li> <li>• Levantamento georeferenciado da aplicabilidade do Plano de Governo segundo as necessidades regionais com respectiva priorização de territórios e ações;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulação e metodologia para o aperfeiçoamento da ação integrada nos territórios que envolvem todas as equipes das secretarias da área social, em cada uma das oito regionais.</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação das equipes regionais no Modelo Curitiba de colaboração – instrumental metodológico comum à PMC, visando ao trabalho com a comunidade. Servidores capacitados para atuarem como multiplicadores e articuladores de grupos de colaboração que envolvem os três setores da sociedade (Estado, iniciativa privada e sociedade civil) para consolidar parcerias e transformar a realidade.</li> </ul>

Quadro 16 – Principais movimentos desencadeados pelo IMAP, período de 1997 a 2002.

FONTE: Documentos do IMAP (2003).

O IMAP, assim como os demais órgãos da Prefeitura, passou pelo processo de alinhamento do plano de governo com a elaboração do seu planejamento estratégico (ANEXO A) para a gestão de 2001 - 2004. A metodologia utilizada foi definida como sendo “[...] focada no essencial e na simplicidade para que ao final se obtivesse um plano homogêneo e integrado, contendo propostas para as principais questões da cidade” (IMAP- Documento Memória :alinhamento do plano de governo, 2001).

Anualmente a Diretoria Executiva procede a uma revisão/avaliação do plano estratégico, com o intuito de atualizar as estratégias, de rever os resultados (os alcançados e os pretendidos) e de focar os objetivos estratégicos da instituição.

#### **5.4 Aplicação do Modelo Genérico no IMAP**

O estudo de caso apresentado a seguir tem como objetivo o aperfeiçoamento do processo de gestão estratégica no IMAP, utilizando a metodologia da estrutura do modelo genérico de incorporação do BSC ao planejamento estratégico já existente no órgão em questão.



A aplicação da proposta genérica de incorporação do BSC no IMAP ocorreu no período de agosto a dezembro de 2002. Foram realizados levantamentos e estudos documentais, reuniões e entrevistas visando a adequar a proposta a uma situação experimental para o IMAP obtendo, assim, as seguintes informações:

- Demonstrar uma aplicação da proposta num órgão público;
- Levantar as lacunas existentes para a incorporação do BSC ao planejamento estratégico do IMAP e
- Difundir conceitos do BSC para a organização e receber seu *feedback*, objetivando a construir uma proposta mais coerente com a realidade de uma autarquia pública.

A finalidade da implementação da proposta foi incorporar o BSC ao planejamento estratégico do IMAP. Esta incorporação se deu desenvolvendo a metodologia descrita no capítulo anterior, onde os momentos de elaboração e de implementação, com todas as suas etapas e fases, foram considerados, respeitando as características e o momento vivido pelo órgão.

#### 5.4.1 Momento de Elaboração

##### *5.4.1.1 Etapa I – Sistematizar as Informações para o BSC*

###### 5.4.1.1.1 Fase 1 – Preparação de Material de Apoio

O material de apoio foi organizado e montado para disponibilizar as informações necessárias à Diretoria Executiva do IMAP. Fizeram parte deste material:

- Apresentação visual sobre a metodologia do BSC;
- Contextualização das vantagens do BSC para o aperfeiçoamento da gestão;
- Possibilidades de uso do BSC no ambiente público;
- Exemplos de experiências exitosas em instituições, tanto públicas como privadas;
- Artigos sobre o tema BSC e
- Proposta de implementação.

#### 5.4.1.1.2 Fase 2 – Comprometimento da Alta Direção

A reunião de apresentação da proposta para desenvolver a metodologia de incorporação do BSC ao planejamento estratégico do IMAP foi realizada com a Presidência e a Superintendência. O tema foi tratado na sua abrangência, trazendo sua atualidade no âmbito público, havendo relatos sobre:

- As possibilidades de aplicação da metodologia no ambiente de governo;
- As experiências existentes - públicas e privadas;
- As oportunidades de aperfeiçoamento da gestão estratégica com melhorias no sistema de monitoramento e avaliação de desempenho e
- A vivência de uma metodologia de ponta possibilitando ganhos de competência e de habilidade técnica para a produção e disseminação de conhecimento.

Num segundo momento da reunião, foi tratada a estrutura do modelo genérico, o cronograma contendo o tempo previsto para o processo, os envolvidos e o grau de

comprometimento e de envolvimento desejável/necessário dos profissionais indicados, bem como a abrangência da proposta no órgão.

Ao final, houve o aceite da Presidência e da Superintendência, com a validação da proposta apresentada e a autorização de desenvolvimento da mesma como um exercício da metodologia. Ficou definida a construção do BSC corporativo envolvendo todo o órgão (IMAP), contando com a participação e o envolvimento da Diretoria Executiva e de seus Coordenadores Técnicos. O cronograma foi inserido nas reuniões semanais de diretoria. A equipe articuladora ficou sendo a equipe técnica da Diretoria de Planejamento Administrativo. Por consenso, e respeitando o modo como o IMAP conduz suas deliberações, foi realizada, a seguir, uma primeira reunião com a Diretoria Executiva. Nesta reunião, apresentou-se a proposta para apreciação e validação pelo primeiro *staff* do órgão, o que ocorreu dentro de um clima de bastante aceitação e de interesse pelo projeto, com o agendamento do próximo encontro e a disponibilização e o envolvimento dos participantes.

#### *5.4.1.2 Etapa II – Elaborar o BSC Preliminar*

##### 5.4.1.2.1 Fase 3 – Levantamento e Análise Crítica da Informação

Para este procedimento, a equipe articuladora realizou o levantamento dos seguintes documentos:

- Avaliação da série histórica do Relatório Anual – 1993 a 2001;
- Avaliação do Plano Estratégico de 2000-2004 (Relatório-memória da construção do plano estratégico e versão atualizada do plano estratégico de 2002);

- Avaliação do Sistema de Informação – avaliação e monitoramento do planejamento estratégico;
- Avaliação da estrutura orgânica;
- Avaliação dos Dispositivos Legais;
- Identificação dos objetivos financeiros/Plano orçamentário e
- Levantamento de arquivos e de memórias de reuniões ou eventos importantes.

Para efeitos deste trabalho, cabe justificar a introdução do item "avaliação da série histórica do Relatório Anual – 1993 a 2001", durante o levantamento documental do IMAP, como sendo de relevância na recuperação da memória técnica institucional.

As entrevistas incluídas nesta fase se mostraram necessárias para melhor análise da estrutura orgânica e do plano orçamentário, e foram realizadas com a Diretora Financeira e com a Diretora do Desenvolvimento Institucional.

Na seqüência, com os documentos levantados, a equipe articuladora fez uma primeira revisão, organizando e sistematizando o material para iniciar o trabalho com a Diretoria Executiva, cujo objetivo foi proceder a análise crítica de cada um deles, a qual está apresentada a seguir.

#### **a) Avaliação da Série Histórica do Relatório Anual do IMAP - 1993 a 2002**

No resgate da série histórica foi possível observar que o órgão imprimiu esforços ao longo do tempo no sentido de responder às novas demandas da sociedade quanto ao desempenho governamental em consonância com suas atribuições específicas. O período estudado, de dez anos, reflete o aprimoramento na construção da missão do órgão e identifica a estratégia de implementar a modernização da máquina governamental introduzindo:

- O planejamento estratégico nos órgãos que compõem a PMC;

- O funcionamento matricial;
- O esforço na construção de uma cultura de mensuração de desempenho;
- A viabilização na descentralização de estrutura e de ações para o cidadão;
- A consolidação do Modelo de Gestão Curitiba;
- A introdução do Modelo Curitiba de Colaboração e
- O desenvolvimento dos recursos humanos em larga escala.

O IMAP desenvolveu, também, importante habilidade de coordenar, em parceria grandes movimentos, dentre eles o diagnóstico conjunto da Cidade – Decidindo Curitiba, a divulgação de experiências exitosas da PMC – Banco de Sucesso, o alinhamento do Plano de Governo, gestão 2001/04 e o apoio à implementação do Modelo Curitiba de Colaboração.

As publicações, sistematizando metodologias para a consolidação e para disseminação do conhecimento adquirido, e os eventos como cursos para órgãos públicos, tendo como tema a sua especialidade – Administração Pública –, somados às consultorias realizadas para área de governo, são marcos importantes no cumprimento da missão e da visão de futuro desejado.

#### **b) Avaliação do Planejamento Estratégico do IMAP gestão 2001-2004**

Os passos metodológicos propostos no modelo genérico para a avaliação do planejamento estratégico serviram de condutores e possibilitaram a identificação de importantes hiatos existentes e merecedores de superação no trabalho a ser desenvolvido com a Diretoria Executiva.

O trabalho foi baseado nos três documentos resgatados para este estudo, sendo eles:

- Relatório-memória da construção do plano estratégico;
- Plano Estratégico de 2001-2004 e
- Versão atualizada do plano estratégico 2002.

Os levantamentos e a análise documental do plano estratégico do IMAP resgataram tanto os insumos propostos pela metodologia escolhida, quando da preparação do Plano Estratégico gestão 2001/2004, no início de 2001, como a produção final do próprio plano em questão.

Como insumos para o ponto de partida dos trabalhos, os subsídios foram os seguintes:

- Passado de sucesso + futuro desejado + compromissos já assumidos;
- As equações impossíveis\*;
- Conhecimento acumulado na PMC;
- Experiências bem-sucedidas;
- Escutas da população durante a gestão e campanha;
- Diagnóstico da cidade – Decidindo Curitiba – e
- Pressuposto – Plano de Governo como eixo estruturante da ação da PMC, sendo construído coletivamente.

Quanto aos elos relevantes de legitimação – *stakeholders* –, não foram identificados registros nos documentos levantados.

### ***Missão do IMAP – "Por que existimos?"***

“Pesquisar, produzir e compartilhar conhecimento sobre gestão, contribuindo com os órgãos governamentais para o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo”.

---

\* **Equações Impossíveis** - Discussão para desenvolver criatividade radical e provocar efetiva mudança de patamar da cidade a fim de assegurar a evolução de Curitiba com redução das desigualdades. Estimular a integração e a sintonia com todos os segmentos da sociedade, encorajar as atividades produtivas emergentes, avançar em tecnologia com preservação ambiental e promover o desenvolvimento de equipes e gerentes inovadores. Realizar debates para implantar estratégias para a melhoria da distribuição de renda, reduzir a mortalidade infantil, zerar o analfabetismo, a violência e a poluição e estabelecer uma grande parceria com a participação consciente de toda a população, visando uma vida digna para todos. (Documento Alinhamento do Plano de Governo, IMAP, 2001).

A missão do IMAP define o nicho da organização em relação ao seu ambiente, pois identifica que se trata de um órgão que, em conjunto com os demais órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba, contribui para o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo. Identifica que os órgãos governamentais são o foco de atuação e esclarece que irá desenvolver sua ação pesquisando, produzindo e compartilhando conhecimento sobre gestão. Este é o elo de ligação com a sua visão de futuro, ou seja, preparar o IMAP para os novos desafios, e sua clareza permite que seus produtos possam ser elencados e que seus resultados esperados sejam estabelecidos.

### **Visão do IMAP – "O que queremos?"**

“Escola de governo, gerando e movimentando negócios/idéias, promovendo e produzindo autonomia com uma filosofia da pedagogia da liberdade, seja um banco de informações, idéias e talentos. Possua sua marca, com competência e qualidade, tornando-se referência reconhecida dentro e fora de Curitiba”.

A visão do IMAP traduz a imagem que a organização deseja dentro de determinado cenário. Nela estão inclusas as preferências claras sobre o futuro mais desejado pela organização, que é altamente influenciado pelo processo gerencial, sobretudo pela preferência dos dirigentes frente às suas responsabilidades. O IMAP se reflete na criação de sua visão, cenário ou futuro alternativo, onde a organização pretende se abrir para as organizações públicas, além da Prefeitura Municipal de Curitiba como um órgão de referência em gestão pública.

### **Valores Essenciais – "Em que acreditamos?"**

- Trabalho em equipe;

- Crença/fê;
- Criatividade;
- Parcerias;
- Coragem para superar desafios;
- Organização;
- Competência;
- Responsabilidade e
- Compromisso.

Esse é o conjunto de valores que devem inspirar a maneira pela qual a organização pretende atingir seus objetivos, e foram listados e definidos no momento de elaboração do plano estratégico, ficando como parte da memória.

### **Ambiência Interna e Externa**

No levantamento documental realizado quando da elaboração do plano estratégico do IMAP, é possível considerar uma análise de ambiência quando se observa a descrição do cenário atual, composto dos seguintes itens:

- Aproximação do IMAP junto aos clientes, facilitando a compreensão e o atendimento às demandas;
- Demandas de capacitação ainda não atendidas;
- Avanços na atuação intersetorial da PMC e necessidade de evolução harmônica das 5 características do “Modelo de Gestão”;
- Necessidade de apropriação efetiva de indicadores para consolidar as práticas do monitoramento e avaliação e



- Canais de disseminação e de compartilhamento de informações ainda incipientes.

### **A Formulação da Estratégia**

Na continuidade da análise crítica do plano do IMAP, o item formulação da estratégia não se apresenta de maneira tão clara como na metodologia do BSC. Porém é possível verificar indícios de como a organização pretende avançar no cumprimento da sua missão e na busca de seu futuro desejado, através do que estabeleceu como sendo seus resultados esperados, seus principais produtos e seus indicadores de efetividade que estão apresentados a seguir com os seus respectivos conceitos.

**Resultados esperados** - definidos como sinônimo de impacto, de efeito no público alvo, demonstram os porquês da ação e indicam a modificação da realidade (documentos sobre o Alinhamento do Plano de Governo). São eles:

- A Prefeitura Municipal de Curitiba com padrão de excelência em gestão;
- Ampliação, apropriação e exploração de tecnologias de gestão no cotidiano da PMC e
- Clientes satisfeitos com os serviços prestados pelo IMAP.

**Indicadores de efetividade** - têm como meta medir/evidenciar o que se deseja atingir. Estão expressos por uma unidade de medida (metros, porcentagem, pessoas, atendimento, etc.) e funcionam como um termômetro das alterações ocorridas, indicando mudança de realidade:

- Grau de consolidação das características do “Modelo de Gestão Curitiba” na PMC;
- Percentual de aplicação de tecnologias disponibilizadas para a PMC e

- Percentual de satisfação dos clientes quanto aos serviços prestados pelo IMAP.

**Principais Produtos** - trazem a caracterização/materialização dos objetivos, traduzidos em serviços ou bens, que são entregues aos órgãos de finalidade. Os produtos têm como característica concretude e clareza na sua definição, sendo passíveis de mensuração:

- Suporte técnico para o alinhamento e monitoramento do Plano de governo;
- Protocolo para verificação da aplicabilidade das características do “Modelo de Gestão Curitiba”;
- Capacitação dos profissionais da PMC mediante seminários, oficinas, cursos e atividades em serviço;
- Consultoria em gestão aos órgãos da PMC;
- Tecnologias de diagnóstico e de modelagem organizacional, de planejamento e métodos de aprendizagens disponibilizados;
- *Site* interativo na Internet e
- Banco de Sucesso.

**Objetivos Estratégicos** - elaborados no plano, retratam em grandes linhas o que fazer para dar conta da missão e de seus resultados esperados. O seu conjunto busca concretizá-los. Dizem respeito às respostas às questões provocadas pelo desejo de superação da realidade, definindo o que se pretende alcançar ou onde se quer chegar num nível de decisão estratégica. Seguem-se quais são eles:

- Articular os órgãos da administração pública municipal para que promovam, em conjunto, o alinhamento do Plano de Governo e o seu monitoramento e avaliação;

- Acompanhar e orientar os órgãos para aplicarem o “Modelo de Gestão Curitiba”, assegurando a gestão estratégica, intersetorial, compartilhada, descentralizada e voltada para resultados;
- Implementar ações para o desenvolvimento das potencialidades, das competências e das habilidades dos profissionais da PMC e
- Ampliar o compartilhamento do conhecimento sobre gestão interna e externa à PMC.

### **c) Avaliação do Sistema de Monitoramento e de Avaliação**

O conjunto de indicadores selecionados no planejamento estratégico do IMAP está disponibilizado no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Plano de Governo, ferramenta tecnológica para o acompanhamento sistematizado das realizações propostas em termos de metas a serem alcançadas e dimensionadas no tempo de gestão (4 anos). O sistema teve sua primeira alimentação em dezembro de 2001 e se mostrou limitado para sua finalidade, devido a alguns hiatos presentes e não superados, tais como a não-identificação dos vetores de desempenho que pudessem indicar as necessidades de investimentos nos processos, nos recursos tecnológicos e nos recursos humanos, a fim de se obter o indicador selecionado ou até de se dar condições para implantá-lo ou implementá-lo; uma inconstância na alimentação permanente dos dados e a necessidade de aperfeiçoamento da cultura da prática avaliativa, considerando sua existência e permanência como um processo contínuo de aprendizagem organizacional.

Nestas condições, o IMAP mantém o acompanhamento gerencial de seus produtos e resultados, relacionados aos seus objetivos estratégicos, através de:

- reuniões semanais de Diretoria Executiva;

- relatório gerencial de periodicidade anual, contendo informações sistematizadas e consolidadas, preparado no último trimestre do ano, visando a subsidiar tanto a elaboração do Relatório Anual da PMC como também a direcionar as revisões anuais do planejamento estratégico e
- relatórios trimestrais sistematizados, disponibilizando informações gerenciais de curto prazo que embasam as decisões do nível estratégico.

#### **d) Avaliação da estrutura orgânica**

A avaliação da estrutura orgânica do IMAP mostra que, formalmente, a organização mantém uma verticalização e hierarquização com cargos e unidades especializadas, mas já prevê possibilidade de uma maior integração em sua atuação através da supervisão de projetos. Contudo, o assessoramento aos clientes do IMAP ganhou aperfeiçoamento nos últimos quatro anos, quando o instituto avançou na forma de trabalhar e traduziu este seu perfil no que está representado pela Figura 16. Pode-se observar que existe nesta nova arquitetura organizacional uma preocupação em se dar maior horizontalidade à estrutura e em dotá-la de maior proximidade, flexibilidade e agilidade no atendimento ao cliente sem, contudo, abrir mão de suas áreas de especialidade no tema gestão pública.

Associando sua estrutura atual à sua missão e às suas atribuições, o IMAP cumpre importante papel na pesquisa e no desenvolvimento de novas e melhores formas de funcionamento e de estrutura orgânica, disseminando ferramentas do planejamento estratégico, realizando atividades de capacitação e consultorias para outros órgãos governamentais, produzindo eventos e pesquisas na área de desenvolvimento pessoal e, ainda, conduzindo ações relativas à gestão documental, ao gerenciamento de estagiários, aos seguros de vida dos servidores e à proteção do patrimônio da Prefeitura.

**e) Avaliação dos Dispositivos Legais**

O arcabouço legal demonstra de forma clara como o IMAP está definido quanto à sua natureza e à sua finalidade e esclarece sua composição de estrutura orgânica, dando-lhe a caracterização de autarquia municipal. A readequação das leis e decretos, ao longo do tempo, permitiu que as atividades desenvolvidas pela organização encontrassem respaldo legal dada a sua natureza pública e, conseqüentemente, sua subordinação aos limites do aparato legal e ao controle exercido pelos órgãos competentes.

**f) Identificação dos objetivos financeiros/Plano orçamentário**

A previsão orçamentária do IMAP é feita baseada na série histórica de recursos financeiros do tesouro e de recursos próprios. A distribuição financeira interna também se dá baseada em série histórica das Diretorias e do seu plano estratégico. A responsabilidade do plano orçamentário do IMAP é da Diretoria Financeira, que o elabora e o acompanha disponibilizando-o para a Diretoria Executiva. Está em consonância com o preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como com a LDO e a LOA. O maior desafio é aumentar a aproximação entre o orçamento e o planejamento, que ainda acontecem em momentos distintos.

**g) Levantamento das publicações técnicas**

No levantamento das publicações técnicas foram localizadas um número considerável de publicações realizadas pelo IMAP, mas dado o foco do estudo, a seleção se voltou para a série de Cadernos publicados a partir de 1997, por apresentarem, no seu conjunto, temas relevantes, apresentados a seguir:

- **Decidindo Curitiba** / Estratégia Geral Para a Cidade – registrou o movimento amplo de diagnóstico geral e local da cidade e as propostas de atuação integrada (Decidindo Curitiba, 1999);
- **Modelo de Gestão Curitiba** – sistematiza as reflexões conceituais e as principais práticas que inspiraram a trajetória de construção, no período de 1997-2000, do chamado Modelo de Gestão Curitiba. Constitui-se num alicerce fundamental para os próximos passos de consolidação e inovação do modo de governar a cidade. Pontua um conjunto de cinco características que determinam o modelo, as quais o particularizam e o diferenciam dos demais, ou seja, imprime a sua marca. As características mencionadas são estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados. Reafirma o processo de pensar, agir e avaliar na gestão pública (Caderno Modelo de Gestão Curitiba, 2000);
- **A Metodologia da Arquitetura Estratégica e Sua Prática** – tem o intuito de sistematizar conceitos e práticas com o uso de uma tecnologia de gestão que favoreça a gestão pública voltada para resultados (Caderno 3, A Metodologia da Arquitetura Estratégica e Sua Prática, 2000);
- **O Desafio da Prática Avaliativa** – traz a contextualização da necessidade de maior apropriação de instrumentos de avaliação e de sistemas e tecnologias de informação. É o esforço para consolidar a cultura da prática avaliativa como movimento de transformação da prática gerencial (O Desafio da Prática Avaliativa, 2000) e
- **O Aperfeiçoamento da Ação Integrada da PMC nos Territórios Priorizados** – é um registro de discussões realizadas por representantes de secretarias da área social, ocorridas em 2002, com o objetivo de fortalecer a ação integrada da PMC nos Territórios Priorizados. O objetivo do documento foi registrar o que, naquele momento, representou um acúmulo de conhecimento da Prefeitura em relação à

intersetorialidade e à descentralização (O Aperfeiçoamento da Ação Integrada da PMC nos Territórios Priorizados, 2002).

#### **h) Levantamento de arquivos e de memórias de reuniões e eventos importantes**

A base desse levantamento se concentrou nos documentos arquivados sobre o processo do alinhamento do Plano de Governo e sobre o processo de elaboração do Plano Estratégico do IMAP, já citados no item de Avaliação do Planejamento Estratégico do IMAP gestão 2001-2004.

#### **Análise Crítica das interfaces do Planejamento Estratégico com o BSC**

A análise do Planejamento Estratégico do IMAP buscou mapear as possibilidades de adaptações, alterações ou inclusões necessárias para que o BSC pudesse ser incorporado, à luz da metodologia proposta por Kaplan e Norton, descrita para situações semelhantes.

Como resultante desta análise crítica do Plano Estratégico do IMAP e de suas interfaces com a metodologia do BSC, evidenciou-se a existência de lacunas a serem aperfeiçoadas, visando à integração do *scorecard* ao plano atual, as quais serão apresentadas a seguir:

- Análise da ambiência interna e externa;
- Identificação dos seus clientes;
- Definição da estratégia organizacional;
- Aproximação entre o planejamento e o orçamento;
- Revisão dos indicadores;
- Elaboração dos vetores de desempenho e

- Alimentação constante do sistema de acompanhamento e de monitoramento.

Com a identificação deste conjunto de itens a serem aperfeiçoados, já se tem o direcionamento do trabalho do grupo para a próxima fase, que é a elaboração da versão preliminar do BSC.

#### 5.4.1.2.2 Fase 4 – Elaboração da Versão Preliminar do BSC

A fase 4 foi desenvolvida com a Diretoria Executiva usando os instrumentos metodológicos (quadros e planilhas) propostos no modelo genérico. Tais instrumentos metodológicos se mostraram suficientes e, no desenvolvimento do trabalho receberam algumas alterações que o grupo julgou importantes e necessárias ao processo. Ou seja, com um modelo genérico orientador, o grupo pôde adaptá-lo à realidade da organização do IMAP, sem comprometimento da metodologia.

Participaram dessas reuniões a Diretoria Executiva, com a presença da Superintendência, Diretoras e Coordenação Técnica das diretorias. A Presidência acompanhou o processo com agenda de encontros definidas ao final de cada fase proposta.

Em todas as reuniões e contatos procedeu-se, como rotina, a retomada quando necessário dos conceitos essenciais do BSC, esclarecendo dúvidas e destacando o momento do trabalho. O processo vivenciado até então pelo grupo era lembrado para, em seguida, termos a apresentação da pauta do dia. Os trabalhos foram desenvolvidos utilizando-se os documentos, a síntese preliminar elaborada pela equipe articuladora, as planilhas e os roteiros orientadores, sendo que, ao final das reuniões, a avaliação entre a proposta da pauta e o



efetivamente realizado era considerado pelo grupo que, na seqüência, estabelecia a necessidade de tarefas a serem vencidas até o próximo encontro.

As reuniões com o grupo de trabalho tiveram duração média de três horas; a consolidação dos trabalhos se deu ao final de cada etapa e de cada fase, bem como sua disponibilização aos participantes foi dada pelo sistema *intranet – notes –*, para reflexão, análise e contribuições nos períodos entre as reuniões.

#### **Série de reuniões da fase 4**

- **1ª reunião** – disponibilização do material a todos os participantes, apresentação da pauta da reunião e desenvolvimento do seguinte conteúdo: tema do BSC com maior nível de aprofundamento, suficiente para embasar o processo de construção do projeto do *scorecard* para o IMAP; apresentação da análise crítica do material, produzida na fase anterior; esclarecimento das dúvidas e distribuição de tarefas para que cada Diretoria pudesse analisar e rever a primeira parte do trabalho – atualização do planejamento do IMAP –, trazendo subsídios para a próxima reunião. O grupo de trabalho, neste primeiro encontro, teve um grande volume de indagações sobre o BSC, demonstrando grande interesse pela proposta e, na percepção dos mesmos, reconhecendo-a como uma ferramenta importante a ser trabalhada para o aperfeiçoamento da gestão estratégica, principalmente por ser parte integrante da metodologia da Arquitetura Estratégica desenvolvida como capacitação para o corpo gerencial da PMC. Pela existência desta interface do BSC com a Arquitetura Estratégica, a adesão e o interesse do grupo da Diretoria Executiva foram bastante facilitados. Ao final, a avaliação reativa verbal foi favorável ao conteúdo e à forma de condução do trabalho em grupo.

- **2ª reunião** – retomado o produto da reunião anterior, e cada participante de posse de suas contribuições quanto à atualização do planejamento estratégico do IMAP, foi possível enriquecer as discussões e reflexões. O resultado dessas reflexões foi a utilização das planilhas enquanto instrumento metodológicos, primeiramente com o mapeamento dos elos relevantes de legitimação – *stakeholders* – do IMAP.

*Stakeholders* do IMAP

Prefeito
<p>Dirigentes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretários e Presidentes de órgãos da PMC</li> <li>• Articuladores dos Projetos-âncora</li> <li>• Administradores Regionais</li> <li>• Chefias</li> <li>• Diretores</li> <li>• Gerentes</li> </ul>
Servidores Públicos
Consultores externos
Outras Prefeituras
Câmara Municipal
Universidades

Na seqüência, o grupo destacou consensadamente os *stakeholders* mais importantes e os transcreveu na planilha para proceder à análise tendo ao final o seguinte resultado:



*Análise dos Elos Relevantes - quem são nossos elos relevantes, sob que critérios eles avaliam nosso desempenho e qual é nosso julgamento de desempenho conforme esses critérios?*

<i>Elos/stakeholders</i>		<i>Crítérios usados pelos elos para avaliar Nosso desempenho</i>	<b>Nosso julgamento de desempenho conforme esses critérios</b>			
			Muito bom	Bom	Razoável	Ruim
<b>Prefeito</b>		<b>Respostas às encomendas feitas diretamente ao IMAP</b>			XXXX	
		<b>Notícias/informações de outras fontes sobre a atuação do IMAP na PMC</b>			XXXX	
		<b>Propostas/projetos inovadores/importantes/relevantes elaborados e encaminhados pelo IMAP</b>				
<b>Dirigentes</b>	<b>Secretários e Presidentes de órgãos</b>	<b>Atendimento às demandas</b>				
		<b>Satisfação com relação ao atendimento às demandas</b>				
		<b>Avaliação da competência e da postura do consultor do IMAP</b>				
		<b>Importância política do IMAP no contexto da PMC</b>				
		<b>Demandas/solicitações do IMAP para os órgãos</b>				
	<b>Administradores das Regionais</b>	<b>Atendimento às demandas</b>				
		<b>Satisfação com relação ao atendimento às demandas</b>				
		<b>Avaliação da competência e da postura do consultor do IMAP</b>				
		<b>Importância política do IMAP no contexto da PMC</b>				
		<b>Demandas/solicitações do IMAP para o nível regional</b>				
	<b>Chefias – Diretores e Gerentes</b>	<b>Efetividade na parceria técnica do atendimento à demanda</b>		XXX X		
<b>Servidores</b>		<b>Qualidade das atividades de capacitação</b>				
		<b>Pertinência da capacitação</b>				
		<b>Abrangência da capacitação</b>				
<b>Consultores externos</b>		<b>Clareza na objetividade da demanda</b>				
		<b>Capacidade de decisão</b>				
		<b>Capacidade de pagamento</b>				
<b>Outras Prefeituras</b>		<b>Imagem da PMC/grife</b>				
		<b>Competência pelo trabalho</b>				

A seguir o grupo fez algumas considerações a respeito da história evolutiva da missão do IMAP, resgatada através do Relatório Anual do período de 1993 a 2001 (Quadro 15), e passou a analisar em conjunto a missão, os valores e a visão do IMAP.

A missão do IMAP foi mantida por ser entendido que ela traduzia a razão de existir da organização. Quanto aos seus valores essenciais, o grupo propôs alterações e, no tocante à visão, ela foi amplamente discutida, pois dúvidas foram levantadas para uma melhor definição, pelo grupo, do que era entendido como Escola de Governo. Ao final, houve a convergência para a construção da visão imapiana. O exercício fez um importante balizamento dos integrantes da discussão, gerando a planilha onde tais definições de consenso foram registradas.

#### PLANILHA CONDENSANDO MISSÃO, VALORES ESSENCIAIS E VISÃO DO IMAP

**MISSÃO (porque existimos?)**

*Pesquisar, produzir e compartilhar conhecimento sobre gestão, contribuindo com os órgãos governamentais para o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo.*

**VALORES ESSENCIAIS (em que acreditamos?)**

*Competência, compromisso, responsabilidade, trabalho em equipe, crença/fé, criatividade, pró-atividade, inovação, colaboração, coragem para produzir mudanças e parcerias com clientes e consultores*

**VISÃO (o que queremos ser?)**

*Escola Aberta de Governo, com especialidade em Gestão Pública, incentivando as inovações nas Organizações Governamentais*

No encerramento da reunião ficou acertado que a produção seria organizada pela equipe articuladora e disponibilizada via *intranet/notes* para a validação do conjunto trabalhado na próxima reunião. Assim, o grupo se lançou ao próximo passo, sendo ele a leitura de ambiência (interna e externa), cujo primeiro esboço também foi definido pelo grupo

como tarefa a ser desenvolvida para a reunião seguinte. Na avaliação da reunião de trabalho, o grupo reconheceu a facilidade do domínio do conteúdo até aqui trabalhado, porém referendou a dificuldade de se vivenciar a aplicação da metodologia até se obter consenso e balizamento no entendimento dos conceitos.

- **3ª reunião** – pela manutenção do interesse do grupo, o retorno das contribuições para a validação do produto da reunião anterior aconteceu de forma bastante tranqüila e segura. Desta forma, o início da reflexão sobre ambiência pôde ganhar corpo rapidamente pelo esboço preliminar, contribuição trazida por cada integrante. A leitura de ambiência interna e externa montou o cenário onde foi possível observar como a discussão, contando com a presença dos participantes, foi rica em informações acumuladas pela atuação e experiência de cada um dos profissionais. O trabalho se desenvolveu não em planilhas individuais, mas com o apoio do *Flip Chart*, facilitando a visualização e a participação do grupo na construção da análise do ambiente (externo e interno), suas ameaças e oportunidades e os pontos fortes e fracos da instituição. O tempo dispendido foi bastante considerável, principalmente no refinamento das oportunidades e nas ameaças *versus* pontos fracos e fortes da organização. Desta leitura de ambiência houve a indicação das competências a serem desenvolvidas, considerando os fatores favoráveis e adversos. Para isto a revisitação ao plano estratégico foi necessário, onde foram ponderados os objetivos propostos.

<b>Análise sucinta da ambiência</b>
• Melhoria da imagem;
• Busca por aumento da satisfação do nosso cliente preferencial, o Prefeito;
• Nosso conjunto preferencial de clientes, dirigentes e Administradores Regionais estão razoavelmente satisfeitos;
• Necessidade de um melhor mapeamento/informação objetivos e claros da situação de cada cliente –órgão/projeto-âncora/administrador regional;
• Nossa equipe precisa ser melhor dimensionada e ter investimento contínuo na sua preparação para atuar;
• Precisamos melhorar nossa capacidade de inovação/provocação;
• Precisamos compartilhar as experiências sobre gestão;
• Precisamos melhorar o sistema de verificação do nosso desempenho, enxergar resultados e capitalizar;
• Precisamos publicar nossas produções.

Ao final, coube novamente à equipe articuladora o compromisso de organizar em planilhas o conteúdo trabalhado e de disponibilizá-lo no meio eletrônico *notes*. À Diretoria Executiva coube o compromisso de analisar o conteúdo para validação do mesmo na próxima reunião.

## Análise da Ambiência Externa e Interna

<u><b>Ameaças</b></u>	<b>AMBIENTE EXTERNO</b>	<u><b>Oportunidades</b></u>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultado das eleições para Presidente e Governador;</li> <li>- Alteração da força política do grupo governamental;</li> <li>- Manutenção da equipe/idéia e clima no 2º mandato do Prefeito;</li> <li>- Desafio de aumentar a adesão das lideranças;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- População com baixo reconhecimento da Curitiba “Capital Social”;</li> <li>- Aproximação com a comunidade/sociedade/cidadão de forma pouco consistente/efetiva;</li> <li>- Necessidade de aumentar o reconhecimento da importância do papel do IMAP para a gestão pública;</li> </ul> </li> <li>- Diferentes níveis de aceitação do IMAP pelos órgãos e dirigentes;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal;</li> <li>- Lacunas na produção de informação.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>AMBIENTE INTERNO</b></p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;"><u><b>Pontos Fortes</b></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Retomada das estratégias pelas Diretorias;</li> <li>- Contratação de consultorias com bons retornos;</li> <li>- Funcionamento por grupo/ tarefa;</li> <li>- Abertura para receber o novo (inovações);</li> <li>- Trabalho externo com outros órgãos;</li> <li>- Esforço na produção de conhecimento (publicações e <i>papers</i>);</li> <li>- Amadurecimento gradual da equipe técnica;</li> <li>- Reuniões entre técnicos e Diretoria Executiva para atualização/troca de experiência e informação/comunicação;</li> <li>- Mudança de prédio, com nova proposta de espaço físico;</li> <li>- Convite e participações em eventos sobre gestão pública.</li> </ul> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;"><u><b>Pontos Fracos</b></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispersão no foco por dificuldades de operacionalização;</li> <li>- Baixo conhecimento organizado sobre o conjunto dos órgãos que atende;</li> <li>- Alguns técnicos com preparo insuficiente frente à complexidade do trabalho;</li> <li>- Dificuldade de estabelecer qualidade e de quantidade no quadro funcional do IMAP;</li> <li>- Dificuldade de funcionamento entre Diretorias e Supervisão;</li> <li>- Dificuldade na gestão do nosso plano estratégico (conjunto de indicadores);</li> <li>- Pouca utilização dos recursos tecnológicos;</li> <li>- Baixa capitalização dos trabalhos que desenvolve</li> </ul> </td> </tr> </table>	<p style="text-align: center;"><u><b>Pontos Fortes</b></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Retomada das estratégias pelas Diretorias;</li> <li>- Contratação de consultorias com bons retornos;</li> <li>- Funcionamento por grupo/ tarefa;</li> <li>- Abertura para receber o novo (inovações);</li> <li>- Trabalho externo com outros órgãos;</li> <li>- Esforço na produção de conhecimento (publicações e <i>papers</i>);</li> <li>- Amadurecimento gradual da equipe técnica;</li> <li>- Reuniões entre técnicos e Diretoria Executiva para atualização/troca de experiência e informação/comunicação;</li> <li>- Mudança de prédio, com nova proposta de espaço físico;</li> <li>- Convite e participações em eventos sobre gestão pública.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u><b>Pontos Fracos</b></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispersão no foco por dificuldades de operacionalização;</li> <li>- Baixo conhecimento organizado sobre o conjunto dos órgãos que atende;</li> <li>- Alguns técnicos com preparo insuficiente frente à complexidade do trabalho;</li> <li>- Dificuldade de estabelecer qualidade e de quantidade no quadro funcional do IMAP;</li> <li>- Dificuldade de funcionamento entre Diretorias e Supervisão;</li> <li>- Dificuldade na gestão do nosso plano estratégico (conjunto de indicadores);</li> <li>- Pouca utilização dos recursos tecnológicos;</li> <li>- Baixa capitalização dos trabalhos que desenvolve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desejo de consolidar as práticas iniciadas;</li> <li>- Necessidade de ação;</li> <li>- Aceitação e adesão de alguns órgãos e dirigentes;</li> <li>- Necessidade de alinhar/focar para dar visibilidade às ações governamentais;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Volume de recursos financeiros para capacitação dos servidores (fonte externa);</li> <li>- implementação da Lei “Estatuto da Cidade”;</li> <li>- Movimentos feitos pelo IMAP, reconhecidos na PMC;</li> </ul> </li> <li>- Cidade de Curitiba - marca conhecida/<i>grife</i>;</li> <li>- <i>Participação em eventos de importância na área pública;</i></li> <li>- <i>Recebimento de convites para palestras em seminários/eventos.</i></li> </ul>
<p style="text-align: center;"><u><b>Pontos Fortes</b></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Retomada das estratégias pelas Diretorias;</li> <li>- Contratação de consultorias com bons retornos;</li> <li>- Funcionamento por grupo/ tarefa;</li> <li>- Abertura para receber o novo (inovações);</li> <li>- Trabalho externo com outros órgãos;</li> <li>- Esforço na produção de conhecimento (publicações e <i>papers</i>);</li> <li>- Amadurecimento gradual da equipe técnica;</li> <li>- Reuniões entre técnicos e Diretoria Executiva para atualização/troca de experiência e informação/comunicação;</li> <li>- Mudança de prédio, com nova proposta de espaço físico;</li> <li>- Convite e participações em eventos sobre gestão pública.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u><b>Pontos Fracos</b></u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispersão no foco por dificuldades de operacionalização;</li> <li>- Baixo conhecimento organizado sobre o conjunto dos órgãos que atende;</li> <li>- Alguns técnicos com preparo insuficiente frente à complexidade do trabalho;</li> <li>- Dificuldade de estabelecer qualidade e de quantidade no quadro funcional do IMAP;</li> <li>- Dificuldade de funcionamento entre Diretorias e Supervisão;</li> <li>- Dificuldade na gestão do nosso plano estratégico (conjunto de indicadores);</li> <li>- Pouca utilização dos recursos tecnológicos;</li> <li>- Baixa capitalização dos trabalhos que desenvolve</li> </ul>			



- **4ª reunião** – como nas reuniões anteriores houve, de início, um resgate dos passos até aqui alcançados e a validação dos conteúdos trabalhados, representados nos produtos das planilhas. Para o tema *estratégia*, que é o objeto maior dessa reunião de trabalho, a equipe articuladora optou por uma apresentação sobre estratégia no ambiente organizacional, visando a dar corpo à discussão do grupo através de conceitos essenciais para o trabalho a ser desenvolvido nesta fase. Ao final, foi possível termos a formulação da estratégia organizacional, através dos temas estratégicos que foram elencados após exaustiva discussão visando a garantir a convergência do entendimento de cada um participantes aos conteúdos tratados.

<b>Temas Estratégicos</b>
• Imagem da organização
• Excelência operacional
• Força de trabalho motivada e preparada
• Inovação de produtos e serviços
• Cliente conhecido

É importante ressaltar que o grupo verificou se os temas estratégicos estavam bem definidos; para tanto, utilizou os seguintes questionamentos, preconizados por Motta (1999):

- Adequação – As alternativas estratégicas escolhidas respondem diretamente às necessidades, demandas e apoios externos? Como essas alternativas podem ser vistas em função das oportunidades e das ameaças identificadas?
- Validade – São estratégias realistas, confiáveis ou excessivamente pessimistas ou otimistas? São baseadas em informações precisas?

- Viabilidade – A organização possui os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para implementar as estratégias selecionadas? Se não, é possível adquiri-los em tempo hábil?
- Vulnerabilidade – Os riscos previstos nas estratégias vão além dos razoavelmente esperados no contexto em que se pretende trabalhar? Existem incertezas de curto prazo? Fatores potencialmente danosos são passíveis de ocorrência a curto prazo?
- Flexibilidade – As estratégias podem ser modificadas para atender a desenvolvimentos prováveis e imprevistos? Podem ser alteradas dentro dos limites aceitáveis de custo? Existem possibilidades de recuperação (ou uso alternativo) de investimentos já realizados em outras alternativas?
- Coerência – As estratégias escolhidas possuem alguma contradição entre si? A implementação de uma prejudica, de alguma forma, a execução da outra?
- Apoio – Existem bases de apoio político e comunitário para a implementação das estratégias? São aceitáveis e compreendidas pelas pessoas envolvidas na gestão, principalmente os gerentes? É possível desenvolver compromissos internos a partir dessas estratégias?

O grupo finalizou este conjunto de 4 reuniões de trabalho com forte interesse no material até aqui produzido e, no momento da construção dos temas estratégicos, ficou bastante evidenciado o baixo consenso sobre o que era a estratégia do IMAP. Essa evidencia foi possível pela própria metodologia do BSC, onde a estratégia organizacional é destacada por ser ela o centro do sistema de gestão, o que não havia sido vivenciado desta maneira na construção do plano estratégico do IMAP.

Para a continuidade das reuniões houve necessidade da equipe articuladora organizar o material até aqui produzido pelo grupo. A organização mencionada passou pela sistematização dos conteúdos e pela verificação dos passos metodológicos. A seguir, o material foi disponibilizado no sistema *notes*, objetivando oportunizar a análise do conteúdo pelos participantes durante o período que antecederia as próximas reuniões.

- **5ª reunião** - A reunião inicia com a retomada do conteúdo até aqui trabalhado e com a validação do produto até então gerado pelo grupo. O objetivo específico, a partir desta reunião, é gerar o primeiro esboço do mapa estratégico do IMAP; para isso, foi necessária a apresentação pela equipe articuladora do tema foco – mapa estratégico e a metodologia para sua construção. A elaboração do mapa estratégico do IMAP iniciou com o consenso de manter as perspectivas indicadas no BSC para organizações públicas sendo que o grupo, por unanimidade, estabeleceu que, na perspectiva do cliente, seriam inseridos os dois mais importantes – Prefeito e Dirigentes.

A condução dos trabalhos proposta pela equipe articuladora foi o de aplicar a metodologia proposta pelo modelo genérico contemplando os seguintes passos:

- Discutir e construir um conjunto de potenciais objetivos estratégicos para cada uma das quatro perspectivas do *scorecard*;
- Selecionar de três a quatro objetivos estratégicos para o mapa estratégico do *BSC* e
- Descrever detalhadamente cada objetivo estratégico.

O primeiro esboço do mapa estratégico para o IMAP se deu após várias reuniões e está representado a seguir:

### Missão

“Pesquisar, produzir e compartilhar conhecimento sobre gestão, contribuindo com os órgãos governamentais para o aperfeiçoamento contínuo da capacidade de governo”.

Temas Estratégicos	Clientes conhecidos	Imagem da organização	Excelência operacional	Força de trabalho motivada e preparada	Inovação de produtos e serviços
<b>Scorecard Corporativo</b>					
<b>Perspectivas</b>			<b>Objetivos Estratégicos</b>		
<b>Dirigentes</b>					
Perspectiva dos clientes/beneficiário	Geração de produtos e de informações úteis e relevantes que apóiem o processo decisório	Satisfação em relação aos produtos e à imagem do IMAP	Satisfação em relação ao IMAP	Satisfação com relação à imagem do IMAP	
Perspectiva Financeira	Programação e execução do que foi orçado		Integração do orçamento ao planejamento	Aumento de recursos próprios e novas fontes de recursos	
Perspectiva dos processos internos	Buscar excelência nos processos internos	Desenvolver processo para avaliação permanente do macro alinhamento e gestão	Desenvolver, produzir e disponibilizar ferramentas metodológicas compatíveis com as demandas dos clientes	Produzir e publicar produção ( <i>papers</i> , artigos, cadernos)	
Perspectiva do Desenvolvimento Institucional	Fechar lacunas de capacitação – competências e habilidades	Desenvolver sistema de informação para avaliação e aprendizado	Manter trocas de experiências	Fortalecimento interno e externo da imagem institucional	

- **6ª reunião** - A equipe articuladora organizou o material produzido e prestou contas aos integrantes na reunião seguinte. O grupo validou a construção proposta do BSC para o IMAP e iniciou a elaboração de uma proposta de mensuração dos objetivos estratégicos com a definição de metas, indicadores e vetores de desempenho e o estabelecimento das iniciativas estratégicas. O

grupo trabalhou num clima de interesse, pois foram pensados novos desafios e metas a serem perseguidos. Associado a isso houve um certo grau de incerteza no estabelecimento de tais metas, dada a falta de referencial para algumas delas. Ao final, obteve-se a versão preliminar do BSC (Anexo A), o que encerrou o momento de elaboração passando então, na seqüência, para o momento de implementação do *scorecard*.

#### 5.4.2 Momento de Implementação

##### *5.4.2.1 Etapa III – Validar o BSC*

###### 5.4.2.1.1. Fase 5 – Refinamento da Versão Preliminar do BSC

O refinamento da versão preliminar do BSC aconteceu com o grupo refletindo sobre a proposta, entendendo o quanto ela poderia representar uma alavancagem para a instituição no seu próprio aperfeiçoamento da gestão pública, em consonância com o modelo de Gestão Curitiba.

#### 5.4.2.1.2 Fase 6 – Validação da Proposta Final do BSC

A revisão do conteúdo da síntese até aqui proposto para o BSC institucional foi apresentada pela equipe articuladora, com o intuito de permitir à Diretoria Executiva proceder a sua validação. A validação foi dada em consenso, e o grupo referendou o trabalho para a etapa seguinte, recomendando que fosse elaborada uma proposta de implantação do *scorecard* institucional pela equipe articuladora, com o desafio de ser um plano capaz de disseminar a proposta por toda a organização, envolvendo todos os níveis e promovendo a difusão do conhecimento do método BSC como importante ferramenta para o aperfeiçoamento da gestão.

#### 5.4.2.2 Etapa IV – Implementar, Monitorar e Acompanhar o BSC

O acompanhamento da aplicação do modelo genérico do BSC no IMAP foi encerrado nesta etapa do trabalho, por questões de tempo e dados alguns fatores intervenientes que postergaram a continuidade do trabalho pela equipe.

As recomendações feitas à equipe articuladora para a retomada do processo de implementação do *scorecard* no IMAP se fundamentam na metodologia proposta e devem contemplar os conteúdos da fase 7 e 8, além dos anseios da Diretoria Executiva, explicitados na fase 6.

Para a fase 7, que trata da implementação do *scorecard*, a equipe articuladora deve preparar um plano de implementação com a disseminação e prever a interligação do sistema de informação nos diferentes níveis do IMAP. A identificação de projetos/programas/ações do

órgão, que impactam diretamente os objetivos estratégicos nas diferentes perspectivas, são objeto de atenção. As lacunas existentes para que os objetivos estratégicos sejam cumpridos são igualmente importantes e devem ser mapeadas e instituídas para compor um contexto de sucesso na incorporação do *scorecard*. Na disseminação, a comunicação deve ser estabelecida de forma a dar condições para que todos os servidores da organização possam estar compreendendo a proposta, bem como para que possam adquirir o conhecimento necessário para sua adesão e envolvimento no processo de forma clara e objetiva. Este plano deve dimensionar as atividades, os prazos e os recursos envolvidos que, submetidos aos decisores, trará viabilidade ao *scorecard* organizacional.

A fase 8 objetiva a execução e o acompanhamento do plano de implementação, com o aval e o envolvimento das lideranças – Diretoria Executiva. A constituição de uma equipe de facilitadores para a disseminação e o compartilhamento das informações sobre o BSC na organização pode ser uma alternativa onde dois movimentos de sustentação ao processo sejam contemplados. O primeiro, no sentido de disseminar conhecimento e informações; o segundo, no mapeamento de fatores catalisadores da implementação, bem como dos pontos críticos existentes que possam comprometer o processo.

A Diretoria Executiva e sua equipe de implementação devem ter encontros regulares para acompanhamento do processo e de seus acontecimentos, entendendo que nesta implementação criam-se necessidades de mudanças, alterações e adequações para que a organização, com sinergia e foco, execute sua estratégia. Portanto é um processo de aprendizado organizacional onde novas questões e situações são trazidas à discussão. Interagir harmonicamente **o que** mudar com **o porquê** mudar permite o desenvolvimento de novas habilidades e capacitações que contribui qualitativamente para a consolidação do BSC na organização.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre tudo o que foi apresentado até aqui, descreveremos nesta parte as conclusões e recomendações possibilitadas por este estudo, conscientes do não-esgotamento do tema. Os questionamentos formulados como sugestões para estudos futuros visam à aquisição de conhecimentos revolucionários, induzindo o desenvolvimento de novas práticas para as organizações governamentais pautadas na gestão estratégica voltada para resultados.

O presente trabalho teve como principal foco de atenção o exame do grau de aplicação de um modelo do BSC num órgão público, objetivando o aperfeiçoamento do processo de gestão estratégica em prol do desempenho de suas atividades.

Num primeiro momento, foi compreendido o método BSC, envolvendo sua concepção, seus conceitos, sua metodologia para a área privada e suas possibilidades de uso para a área pública. Dada a especificidade do ambiente de governo onde o estudo de caso foi desenvolvido, houve necessidade de aprofundar o tema da reforma do Estado e do processo de transformação que a administração pública vem sofrendo nos últimos tempos, seu contexto atual e suas perspectivas futuras, que passaram então a integrar o corpo do trabalho.

A seguir, foi possível a construção de um modelo genérico do *scorecard* para órgão governamental graças ao embasamento obtido com a fundamentação teórica. O modelo desenvolvido respeitou todas as fases consideradas essenciais para a elaboração e implementação de um BSC. Desta forma, a sistemática proposta contemplou uma seqüência lógica de momentos, fases e etapas que propiciaram sustentabilidade ao processo e clareza à sua aplicação.

O estudo de caso aplicado desenvolveu a sistemática sugerida pelo modelo genérico, tendo como objetivo a incorporação do BSC ao planejamento estratégico do órgão e visando à



potencialização de seus pontos fortes, bem como a superação dos pontos fracos internos ou oportunidades para a melhoria, tendo como pano de fundo a proposta de adoção de uma gestão estratégica voltada para resultados.

As etapas e as fases referidas em cada um dos momentos (elaboração e implementação) do modelo constituíram-se em passos metodológicos trabalhados no estudo de caso – IMAP. Ao se vencer cada etapa e fase, obteve-se como resultado um aperfeiçoamento gradativo do sistema gerencial existente que enfocou ações inerentes ao processo da metodologia do BSC, apresentadas a seguir:

- Revisão de todo o plano estratégico;
- Definição e melhor caracterização da clientela;
- Consenso sobre a estratégia do órgão;
- Reelaboração de um conjunto de objetivos e de medidas de desempenho;
- Elaboração dos vetores de desempenho;
- Incorporação de novos indicadores de desempenho;
- Distribuição de responsabilidades;
- Aproximação do orçamento à programação e
- Reflexão sobre a construção da cadeia de relação de causa e efeito entre as unidades.

O processo vivenciado durante o cronograma e os produtos e resultados obtidos permitem inferências básicas:

- O modelo desenvolvido para a incorporação do BSC é possível de ser implantado em órgão público a partir do seu planejamento estratégico, resguardando a natureza e a finalidade pública e

- A aplicação do BSC não interfere nas políticas de planejamento estratégico implementados na área governamental, vindo a complementá-las e potencializá-las.

O resultado importante dessa dissertação é a possibilidade de demonstrar, como contribuição científica, a experimentação de uma tecnologia de gestão inovadora originária do setor privado, mas com grande adaptabilidade para um ambiente de governo, podendo ser utilizada como forte indutor na superação das lacunas ainda existentes na administração pública gerencial.

Finalmente, no intuito de sintetizar a conclusão do trabalho, vale destacar que a pouca atenção dada à cultura e à prática avaliativa do desempenho das ações governamentais possa ser, talvez, a mais grave ameaça que o governo venha a enfrentar perante a sociedade.

Como ampliação deste trabalho, sugere-se uma pesquisa que procure avaliar a implementação do BSC num órgão público onde este já esteja em operação. Esta sugestão se reveste de importância visto que a avaliação do desempenho nas instituições governamentais é um tema em evidência, contrapondo-se a uma escassez de experiências demonstrativas do uso de metodologias para esta finalidade.

Incentivar a aplicação da metodologia do BSC, principalmente nas esferas de governos municipais, pode potencializar melhorias nos processos que impactam diretamente na satisfação do usuário. Pode-se admitir esta possibilidade pela perspectiva do beneficiário estar prevista como dimensão de análise no *scorecard*.

Seria útil aprofundar o estudo sobre como os órgãos governamentais, frente aos desafios postos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, se beneficiarão do BSC nas adaptações preconizadas pela referida lei no que tange aos processos de orçamentos e de planejamento.

Desenvolver métodos de desdobramento do BSC, do nível organizacional ao nível individual, como uma alternativa de respaldar as políticas de remuneração baseadas em desempenho é demanda já presente nas agendas dos gestores públicos.

Explorar os atributos característicos das instituições públicas que possam categorizar fatores de sucesso e de insucesso nos processos de elaboração e de implementação do BSC configuram a identificação de causas comuns de sua ocorrência.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. [s. n.], 1998. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.Br>>. Acessado em: 02 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reformada administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ALUJAS, A. V. R. Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p.73, jan./mar. 2002.

ANDREWS, K. R. **Concepto de estratégia de la empresa**. Barcelona: Navarra, 1971.

ANSOFF, Igor H.; McDONNELL, Edward J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

AVERSON, Paul. **The balanced scorecard and knowledge management**. [s. n.], 2002. Disponível em: <<http://www.balancedscorecard.rog/bscand/bsckm.html> . Acessado em: 12 de jun. 2002.

BARCELLOS, Paulo Fernando Pinto. **Estratégia Empresarial**. Porto Alegre: Controladoria, 2002.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BOWDITCH, James L.; BUONO, Anthony, F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.

BOZZI, S. O. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p.25, jan./mar. 2001.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. MARE. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plano de Reestruturação e Melhoria da gestão do MARE.** Caderno 5. Brasília: Imprensa Nacional, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 34. ed. São Paulo: ENAP, 1998a.

\_\_\_\_\_. Uma Reforma gerencial da administração pública no Brasil **Revista do Serviço Público**, São Paulo, p. 21-39, 1998b.

\_\_\_\_\_. **A crise do Estado brasileiro.** São Paulo: Nobel, 1992.

\_\_\_\_\_. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina... **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p.6-22, jan./mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p.12-23, jan./mar. 2001.

CAMPOS, Celso. **A organização inconformista:** como identificar e transformar mentes revolucionárias em um diferencial competitivo. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CAMPOS, José Antonio. **Cenário balanceado:** painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios. São Paulo: Aquariana, 1998.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas:** ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede:** a era da informação: economia, sociedade e cultura. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CHERCHIGLIA, M. L.; DALLARI, S.G. A reforma do Estado e o setor público de saúde: governança e eficiência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 5, p. 65-84, set./out. 1999.

CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. Documento do Clad, out. 1998.

COSTA, N. R.; MELO, M. A. C. Reforma do Estado e as mudanças organizacionais no setor saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.53, 1998.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. A administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 3., p.41-42, jul./set. 2000.

CURADO, Fernando. A descentralização da reforma agrária: algumas notas sobre o cenário brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p.73, jan./mar. 2002.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991 (Coleção polêmicas do nosso tempo, v. 25).

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Defesa dos Estados Unidos. [S. l.]: [s. n.], 1997. Mimeografado.

DIAS, Sérgio. **Indicadores de desempenho**. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Apostila do curso PPGEF.

DI PIETRO, Marisa Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DRAIBE, Sonia. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Nepp, Unicamp, Cepal.[S. l.]: [s. n.] 1992. Mimeografado.

FARIAS, Mauro P. **Balanced scorecard**: um modelo de sistema gerencial aplicado a administração pública. [S. l.]: [s. n.], 2002. Mimeografado.

FARIAS, P. C. L.; RIBEIRO, S. M. R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, p.79, jul./set. 2002.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **Rausp – Revista de Administração**, São Paulo, v.33, p. 1-2, mar. 1998.

FARHAT, Said. **Dicionário Parlamentar e Político**. São Paulo, Fundação Peirópolis: Melhoramentos, 1996 .

FILLION, Louis Jacques. Visão e relações: elementos para um metamodelo empreendedor. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 50-61, nov./dez. 1993.

FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE. **Planejamento do sistema de Medição do Desempenho Global**. São Paulo: [s. n.], 2001.

FRANCISCHINI, Paulino, G. **Balanced scorecard**: integrando estratégia e medidas de desempenho. [S. l.]: [s. n.], 2002. Mimeografado.

FRESNENDA, Paulo et al. **Inovação em gestão pública no Governo Federal**: balanced scorecard. Distrito Federal: Embrapa, 2002. Mimeografado.

GAETANI, Francisco. **Balances da reforma gerencial do Brasil**: avanços, retrocessos e lições Aprendidas. [S. l.]: [s. n.], 2002.

\_\_\_\_\_. **Gestão e avaliação de políticas e programas sociais**: subsídios para discussão. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acessado em: 29 ago. 2002.

\_\_\_\_\_. La intrigante reforma administrativa brasileña. **Revista del CLAD: reforma y democracia**, n. 16, p. 1, fev. 2000.

GALBRAITH, J. R. et al. **Organizando para competir no futuro**: estratégia para gerenciar o futuro das organizações. São Paulo: Makron Books, 1995.

GIANESI, Irineu; CORREA, Henrique Luiz. **Administração estratégica de serviços**. São Paulo: Atlas, 1994.

GORE, All. **The gore report on reinventing government**: from red tape to results: creating a government... Nova York: Times Book, 1993.

HAMEL, Gary; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro**: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Modelo de gestão** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba. 2000.

\_\_\_\_\_. **A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2000. (Caderno 3).

\_\_\_\_\_. **O desafio da prática avaliativa.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2000. (Caderno 4).

\_\_\_\_\_. **Decidindo Curitiba.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1999.

\_\_\_\_\_. **Documento memória – Alinhamento do Plano de Governo.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba. [S. l.]: [s. n.], 2001. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Documento memória – elaboração do Plano de Governo.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba. [S. l.]: [s. n.], 2001. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **O Aperfeiçoamento da Ação Integrada da PMC nos Territórios Priorizados.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2002.

IPPUC. **Indicadores de Sustentabilidade.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2002.

JONES, Lawrence R.; Fred. Um Modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 1, p.41, jan./mar. 2002.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organizações voltadas para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KETTL, Donald F. A Revolução Global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração gerencial.** 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

LEMOS, C. F. **Ações premiadas no 5º Concurso de Experiências Inovadoras na Administração Pública Federal.** [S. l.]: [s. n.], 2000. Mimeografado.

MARINI, Caio Márcio Ferreira. O Contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, p.31-47, out./dez. 2002.



MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 14. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINTZBERG, Henry et al. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Gestão Fiscal Responsável**, Brasília: [s. n.], 2002.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p.107, abr./jun. 2000.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” em aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 01, p.92, jan./mar. 2002.

MONTGOMERY, Cynthia; PORTER, Michael E. **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão e planejamento estratégico**. [S. l.]: [s. n.], 1999. Mimeografado.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram dinâmica da inovação. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OCDE. **Governance in Transition**. [S. l.]: [s. n.], 1995 Mimeografado.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 02, p.67, abr./jun. 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. 2. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994.

OTERO, Roberto Bevilacqua. **Planejamento e controle gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. Apostila do curso Extensão em Gestão para Resultados no Setor Público.

PIMENTA, Carlos Cezar. **A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. Brasília: [s.n.], 1998. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 05 set. 2002.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public service**. Oxford: Blackwell, 1993.

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 03, p.23, jul./set. 2002.

PORTELLA FILHO, Petrônio. **O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington**. Lua Nova. São Paulo, 1994).

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

\_\_\_\_\_. **Vantagem competitiva**. 3. ed. Campus: Rio de Janeiro, 1992.

PRADO, L. **Balanced Scorecard 2002**. Disponível em: <<http://lauopradotripo.com/ezine>>. São Paulo, 2002 [s.n.], Acessado em: 02 de dez. de 2001.

RANSON, Shulman; STEWART, Jon. **Management for the public domain: enabling the learning society**. St. Martin's Press, 1994.

REZENDE, Flávio Cunha. A reforma do Estado em perspectiva comparada. In: \_\_\_\_\_. **Balço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: [s. n.], 2002. (Coleção Gestão Pública). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 06 dez. 2002.

SALTK, George. Tempo: a próxima fonte de vantagem competitiva. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. (Org). **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 43-65.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, jul./ago. 2001.

SENGE, Peter. M. et al. **A quinta disciplina: arte e prática da organização de aprendizagem**. 8. ed. São Paulo: Bt Seller, 2001.

STEWART, J.; RANSON, S. Performance measurement when performance can never be finally defined. **Public Money and Management**, p. 15, 1994.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1995.

TOMASI, Neusi Garcia Segura; YAMAMOTO, Rita Miako. **Metodologia da pesquisa em saúde: fundamentos essenciais**. Curitiba, 1999.

TROSA, Silvie. **Gestão por resultados**. Brasília, Revan, 2001.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. Rio de Janeiro, Record, 2000.

VAITSMAN, Jeni. Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores públicos de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 29-47, jan./fev., 2001.

**ANEXOS**