

Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG

DIOGO VELOSO DE MELO

**Concepção de um *Balanced Scorecard*:
O caso Governo do Estado de Pernambuco**

**Recife
2009**

DIOGO VELOSO DE MELO

**Concepção de um *Balanced Scorecard*:
O caso Governo do Estado de Pernambuco**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração e Desenvolvimento Rural – PADR da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito complementar à obtenção do grau de Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural.

Linha de pesquisa: Gestão Mercados e Agronegócio.

Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Araújo de Moraes Filho
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Coorientadora: Profa. Dra. Lúcia Maria Góes Moutinho
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Recife

2009

DIOGO VELOSO DE MELO

Concepção de um Balanced Scorecard:

O caso Governo do Estado de Pernambuco

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Pós-graduação em Administração e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural.

Aprovada em 30 de março de 2009.

ORIENTADOR

Prof. Dr. Rodolfo Araújo de Moraes Filho

Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE

CO-ORIENTADORA

Profa. Dra. Lúcia Maria Góes Moutinho

Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Henrique Romani de Campos

Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais

Profa. Dra. Tânia Nobre G. F. Amorim

Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE

Profa. Dra. Vicentina Maria Ramires Borba

Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE

Dedicatória:

A meu pai, João Fernando de Melo, que me ensinou o valor do estudo e do trabalho intenso e me fez entender, estudar, praticar e me apaixonar pela ciência da Administração de Empresas.

Agradecimentos

Para que fosse possível a realização dessa dissertação, algumas pessoas se fizeram presentes de maneira singular e imprescindível.

À minha querida mãe Maria Célia, por ter dedicado anos de sua existência exclusivamente a mim e minhas irmãs, o seu amor e sua dedicação nos fizeram pessoas de bem, sabedores do verdadeiro sentido da vida.

Ao meu núcleo familiar, minhas Irmãs Marina e Catarina, meu pai João Fernando e minha mãe Maria Célia, o alicerce de sustentação de uma formação voltada para a retidão de caráter, a evolução e o aprendizado contínuo através do estudo e do trabalho.

À minha noiva Daniela, que me sustenta, me abrilhanta e me conforta, de uma maneira única, todos os dias.

Aos meus amigos, que enchem minha alma de felicidade e novos conceitos para que a batalha seja enfrentada com alegria e inteligência.

Aos meus colegas da turma PADR-2007, em especial, Aluísio Gondin, Elder Lopes, Ricardo Luciano e Elias Santos. Todos me presentearam com muito conhecimento, dedicação e amor, cada um da sua forma, constituíram-se em amigos fiéis, companheiros de batalhas difíceis e gratificantes. Tenho a honra de fazer parte desse time.

Ao meu orientador Prof. Dr. Rodolfo de Araújo Moraes Filho, este que consegue como poucos, aliar o grande conhecimento à simplicidade de um eterno aprendiz. Uma lição de dedicação à academia e de caráter em todas as ações.

À professora Lucia Moutinho, pelo pragmatismo, dedicação e competência à frente da coordenação do PADR, constituindo-se em um porto seguro fundamental na reta final da conclusão desta dissertação.

À equipe de professores do PADR que me presenteou com muitos conhecimentos e ensinamentos para toda vida, em especial as Professoras Vicentina Ramires e Tânia Nobre partícipes de um momento singular de aprendizado.

Aos profissionais da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco, em especial Maurício Cruz e Bernardo Baracho, imprescindíveis na geração das informações necessárias a esta pesquisa.

Por fim, agradeço principalmente a Deus por tudo que acontece em minha vida, por mais uma vitória e pela disposição para seguir lutando pela evolução sempre.

Resumo

Constitui em fato indiscutível a necessidade de reestruturação das organizações públicas à luz dos preceitos da Ciência da Administração de Empresas, com foco na modernização da gestão voltada aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade. Diversos estudos e contribuições acadêmicas apontam conceitos como cultura organizacional, redesenho de processos, gestão de pessoas e planejamento estratégico como elementos a serem trabalhados nas realidades públicas. O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de auxílio à geração de resultados estratégicos sistêmicos nas organizações. Esta ferramenta implanta nas organizações conceitos como perspectivas, indicadores de desempenho e mapa estratégico. Comumente aplicado na realidade privada o *Balanced Scorecard* começa a ser utilizado por organizações públicas. Entendendo a importância da implantação de uma gestão profissional com foco em resultados, esta pesquisa objetivou analisar como se deu a concepção do *Balanced Scorecard* em uma organização pública, através de um estudo de caso único no Governo do Estado de Pernambuco. A metodologia envolveu a análise de documentos referentes ao processo de concepção desta ferramenta de gestão assim como entrevistas semiestruturadas com as pessoas que participaram do processo. Os resultados fundamentam que é possível trabalhar com conceitos emergentes de Administração, como o *Balanced Scorecard*, quando se estrutura e implanta um modelo de gestão sistêmico que insira novos conceitos de forma gradativa, respeitando a importante variável cultura organizacional. Identificaram-se os métodos de concepção do *Balanced Scorecard* alinhados com a teoria, realizando as adaptações necessárias à realidade da organização pública. Essa pesquisa abre uma grande possibilidade de realização de novos estudos para analisar a efetividade da implantação do *Balanced Scorecard* e sua utilização em outras realidades. Possibilitando também a realização de estudos aprofundados para elaboração de Teses fundamentando metodologias para concepção e implantação do *Balanced Scorecard* em organizações públicas.

Palavras-chave: Gestão Pública, Planejamento Estratégico, *Balanced Scorecard* e Cultura Organizacional.

Abstract

It constitutes in unquestionable fact the necessity of reorganization of the public organizations to the light of the rules of the Science of the Business Administration, with focus in the modernization of the management turned to concepts effectiveness and efficiency. Diverse studies and academic contributions shows concepts as organization culture redesign of processes, management of people and strategic planning as elements to be worked in the public realities. The Balanced Scorecard is a tool of aid to the generation of systemic strategic results in the organizations. This tool implants in the organizations concepts as perspective performance indict and strategic map. Usually applied in the private reality the Balanced Scorecard starts to be used by public organizations. Understanding the importance of the implantation of a professional management with focus in results, this research has taied to analyze the conception of the Balanced Scorecard in a public organization, through studying a unique case Government of the State of Pernambuco The methodology involved the document analysis to the conception process of this management tool the well the interviews semi structuralized with the people who had participated of the process. The results show that it is possible to work with emergent concepts of Administration, the Balanced Scorecard, when we use structure and implant systemic model of management witch inserts new concepts on gradual form, respecting variable organizational culture. The methods of conception of the balanced Scorecard lined up with the theory had been identified, carrying through the necessary adaptations to the reality of the public organization. This research opens a great possibility of accomplishment of new studies to analyze the effectiveness of the implantation on the Balanced Scorecard and its use in other realities. Also marking possible the accomplishment of studies deepened for elaboration of Theses basing methodologies for conception and implantation of the Balanced Scorecard on public organizations.

Keyword: Public Administration, Strategic Planning, Balanced Scorecard and Culture Organizational

TERMOS E CONCEITOS

Administração – É um conjunto de normas e funções elaboradas para disciplinar elementos de produção, que têm como objetivo alcançar um resultado eficaz e retorno financeiro. Administrar envolve a elaboração de planos, pareceres, relatórios, projetos, arbitragens e laudos, em que é exigida a aplicação de conhecimentos inerentes às técnicas de Administração.

Administração Pública / Gestão Pública – Administração pública (ou gestão pública) é, em sentido orgânico ou subjetivo, o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas (tais como as autarquias locais) que asseguram a satisfação das necessidades coletivas variadas, tais como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar das populações.

Balanced Scorecard - Pode ser traduzido para Indicadores Balanceados de Desempenho ou ainda para Cenário Balanceado. Trata-se de uma ferramenta de gestão onde o administrador de empresas deve definir e implementar (por exemplo, através de um Sistema de informação de gestão), variáveis de controle, metas e interpretações para que a organização apresente desempenho positivo e crescimento ao longo do tempo. o Balanced Scorecard reflete o equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazo, entre medidas financeiras e não-financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrências e, ainda, entre as perspectivas interna e externa de desempenho. Este conjunto abrangente de medidas serve de base para o sistema de medição e gestão estratégica por meio do qual o desempenho organizacional é mensurado de maneira equilibrada sob as quatro perspectivas

Benchmarking – Trata-se da busca das melhores práticas na indústria que conduzem ao desempenho superior. É visto como um processo positivo e pró-ativo por meio do qual uma empresa examina como outra realiza uma função específica a fim de melhorar a realização da mesma ou uma função semelhante.

Cultura Organizacional - é formada por seus valores éticos e morais, princípios, crenças, políticas internas e externas, sistemas, e clima organizacional. É associada muitas vezes a práticas e comportamentos intrínsecos à empresa que determinam a forma e as prioridades com que as coisas são efetuadas dentro da mesma.

Estado – É uma instituição organizada política, social e juridicamente, ocupando um território definido, normalmente onde a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. Um Estado soberano é

sintetizado pela máxima "Um governo, um povo, um território". O Estado é responsável pela organização e pelo controle social, pois detém, segundo Max Weber, o monopólio legítimo do uso da força (coerção, especialmente a legal).

Estratégia – Em um sentido geral, estratégia é a definição dos grandes objetivos e linhas de ação estabelecidas nos planos empresariais ou governamentais. Trata-se também da definição de como os recursos serão alocados para se atingir determinado objetivo. A palavra vem do grego antigo *stratègós* (de *stratos*, "exército", e "ago", "liderança" ou "comando" tendo significado inicialmente "a arte do general") e designava o comandante militar, à época de democracia ateniense.

Governo – É a organização, que é a autoridade governante de uma unidade política, o poder de reger uma sociedade política e o aparato pelo qual o corpo governante funciona e exerce autoridade.

Eficiência – Refere-se a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Representa uma medida segundo a qual os recursos são convertidos em resultados de forma mais econômica.

Eficácia – A eficácia mede a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos, ou seja, ser eficaz é conseguir atingir um dado objetivo.

Efetividade – Trata-se da capacidade de realizar ações com eficiência e eficácia e conseqüentemente gerar impacto positivo referente a ação realizada.

Indicador de Desempenho – Trata-se de um índice de monitoramento de algo que pode ser mensurável.

Inovação – Significa novidade ou renovação. A palavra é derivada do termo latino *innovatio*, e se refere a uma idéia, método ou objeto que é criado e que pouco se parece com padrões anteriores.

PDCA - O método PDCA que se baseia no controle de processos, foi desenvolvido na década de 30 pelo americano Shewhart, mas foi Deming seu maior divulgador, ficando mundialmente conhecido ao aplicar nos conceitos de qualidade no Japão. P (Plan=Planejar) – D(Do – executar) – C(Check = Verificar) – A (Action = Agir)

Planejamento Estratégico – É um processo gerencial contínuo e sistemático, que diz respeito à formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e para sua execução, levando em conta as condições internas e externas à empresa e sua evolução esperada. No decorrer deste processo, é realizada uma análise sistemática dos pontos fortes e fracos da empresa, e das

oportunidades e ameaças do ambiente com o intuito de estabelecer estratégias que possibilitem o desenvolvimento empresarial.

Sistema – é um conjunto de elementos interconectados, de modo a formar um todo organizado. Um sistema consiste de componentes, entidades, partes ou elementos - embora também possam ser vistos como subsistemas - e as relações entre eles. A integração entre tais componentes pode se dar por fluxo de informações, matéria, energia.

Marco lógico – é também conhecido como Logical Framework, LogFrame, MPP - Matriz de Planejamento de Projetos. Trata-se de um método desenvolvido pela USAID - United States Agency for International Development, para elaboração, descrição, acompanhamento e avaliação de programas e projetos. O Marco Lógico tem uma estrutura de matriz incorporando os conceitos de resumo narrativo de objetivos, indicadores para acompanhamento, fonte de dados para indicadores e pressupostos relevantes

“Toda obra científica acabada não tem outro sentido senão de fazer surgir novas indagações: ela pede, portanto, que seja ultrapassada e envelheça. [...] na esfera da ciência, não só nosso destino, mas também nosso objetivo é de nos vermos, um dia, ultrapassados. [...] e em princípio esse progresso se prolongará ao infinito.”

Max Weber (1917)

SUMÁRIO

	Agradecimentos	5
	Resumo	6
	Abstract	7
	Termos e conceitos	8
1.	Introdução	13
1.1	O problema	13
1.2	Objetivos	17
1.2.1	Objetivo geral	17
1.2.2	Objetivos específicos	17
1.3	Relevância da Pesquisa	18
2.	Referencial Teórico	19
2.1	Gestão pública	19
2.2	Planejamento estratégico	26
2.3	Balanced Scorecard	35
2.3.1	Surgimento, evolução e conceitos do Balanced Scorecard	35
2.3.2	O Balanced Scorecard	38
2.3.3	O Balanced Scorecard na gestão pública	45
3.	Procedimentos metodológicos	50
3.1	Abordagem Metodológica	50
3.2	O método da pesquisa	51
3.3	Delimitação da pesquisa	53
3.4	Método de coleta de dados	54
3.5	Método de tratamento de dados	55
3.6	Lógica da pesquisa	56
3.7	Limitações do método da pesquisa	56
3.8	Caracterização do objeto da pesquisa	57
4.	Análise dos Resultados	59
4.1	O Modelo de Planejamento e Gestão	59
4.2	O Balanced Scorecard no Governo do Estado de Pernambuco	91
5.	Síntese Conclusiva	113
6.	Possibilidades e Limitações	117
7.	Referências bibliográficas	118
8.	Apêndices	121

1. Introdução



1.1. O problema

Constitui fato indiscutível a necessidade de repensar a administração pública à luz dos preceitos da administração profissional voltada aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

Ser eficiente significa desempenhar tarefas de maneira racional, otimizando a utilização dos recursos e obedecendo as normas e procedimentos definidos. Uma atividade eficiente é aquela que é feita da forma correta, utilizando os recursos da maneira mais racional possível. Já a eficácia está relacionada ao alcance dos objetivos adotados pela organização ou instituição pública. Uma tarefa é considerada eficaz quando atinge os resultados da maneira como foram planejados. A efetividade é a capacidade de produzir efeitos através de ações realizadas. Uma ação é efetiva quando gera impacto no seu objeto. Uma ação efetiva geralmente une os conceitos de eficiência e eficácia, porém tal congruência de conceitos não é uma regra para que as ações sejam efetivas.

Para que seja possível a união dos conceitos de eficiência e eficácia nas organizações públicas faz-se necessária a formulação de modelos de gestão inovadores que contemplem métodos e técnicas que auxiliem no processo de mudança institucional, com foco na efetividade positiva e impacto no âmbito socioeconômico.

Gestão pode ser definida como o ato de gerir, gerenciar, administrar uma empresa ou uma unidade organizacional. A gestão sempre envolve pessoas (recursos humanos), processos (atividades ou funções) e recursos pertinentes diversos.

A palavra “gestão” vem do latim *gerere*, que significa conduzir, dirigir ou governar. A palavra “administração”, que também vem do latim *administrare*, tem aplicação específica no sentido de gerir bem, defendendo os interesses dos que possuem. Poder-se-ia dizer que administrar seria uma aplicação de gerir (STONER, 1999).

A gestão pública consiste na ação do Estado para viabilizar e garantir direitos, ofertar serviços e distribuir recursos a uma nação. Abrange todas as operações que enfocam a realização dos desígnios públicos, tendo a missão de coordenar e implementar as políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2008-b).

A função do Estado é desenvolver a sociedade, através da ampliação sistemática de oportunidades individuais, institucionais e regionais. Para tanto, se faz necessário a utilização de métodos e técnicas que auxiliem na gestão deste sistema, de forma a garantir resultados efetivos à sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2008-b).

O foco deste trabalho está na análise da concepção de um *Balanced Scorecard (BSC)*, uma ferramenta de gestão comumente utilizada nas grandes organizações privadas, que foi concebida e vem sendo utilizada no Governo do Estado de Pernambuco.

O BSC é uma ferramenta de gestão que tem como foco a mensuração e comunicação do conteúdo da estratégia, disseminando-a por toda a organização, buscando com isso a eficácia da implementação das decisões estratégicas.

O BSC começou a ser pesquisado no ano de 1990, quando o Instituto Nolan Norton patrocinou, durante um ano, um estudo envolvendo diversas empresas, intitulado “*Measuring Performance in the Organization of The Future*”. O estudo foi motivado pela crença de que os métodos existentes para avaliação do desempenho empresarial, em geral apoiados nos indicadores contábeis e financeiros, estavam se tornando obsoletos. David Norton, executivo principal deste instituto e líder do estudo, teve como consultor acadêmico Robert Kaplan (KAPLAN e NORTON, 2000).

Em 1992, o estudo foi publicado em um artigo, “The Balanced Scorecard – Measures That Driver Performance”. Nesta época, diversos executivos solicitaram ajuda dos autores do artigo, Kaplan e Norton, para implementar o BSC em suas empresas, e isto contribuiu muito para o desenvolvimento deste sistema gerencial (KAPLAN; NORTON, 2000).

Dividindo a estratégia da organização em perspectivas, o BSC consegue estabelecer uma lógica de causa e efeito entre os objetivos da organização, que são monitorados por indicadores estratégicos, os quais são definidos e direcionados para a elevação contínua da eficácia na produção dos resultados planejados. A arquitetura original do BSC está representada com as perspectivas sugeridas por seus criadores na, figura 1:

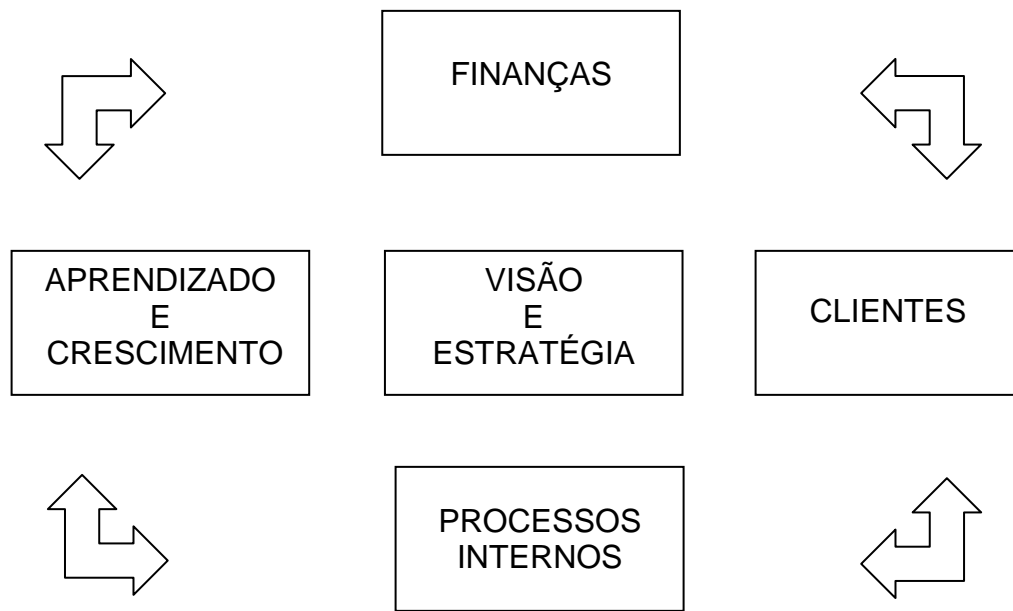


Figura 1 – Perspectivas do *Balanced Scorecard*

Fonte: Kaplan e Norton (2000)

As perspectivas estão integradas através de uma relação de causalidade seguindo a lógica da figura 1. Tudo gira em torno da estratégia empresarial e a lógica inicia-se na perspectiva financeira. Para se ter lucro, precisa-se de clientes satisfeitos; para tanto, se faz necessário uma estrutura de processos internos efetiva; para que essa eficiência operacional aconteça, precisa-se de pessoas envolvidas em um processo de aprendizado e crescimento contínuo. De fato, todas as perspectivas estão interligadas e esse é o grande diferencial do BSC, o balanceamento dos resultados nas perspectivas através de indicadores de desempenho interligados.

Quando se trata do BSC para organizações públicas ou sem fins lucrativos, a lógica das perspectivas se altera. Diferente da realidade privada, em que a primeira perspectiva é a financeira, a perspectiva do cliente desloca-se e constitui a primeira e principal perspectiva na lógica do BSC para gestão pública (Figura 2). Os clientes das organizações públicas são os cidadãos em geral. Os processos internos operacionalizados focam sua atuação na satisfação do cliente, o cidadão. A perspectiva financeira deixa de ser o foco, porém é considerada importante e permite que todo o sistema seja operacionalizado.

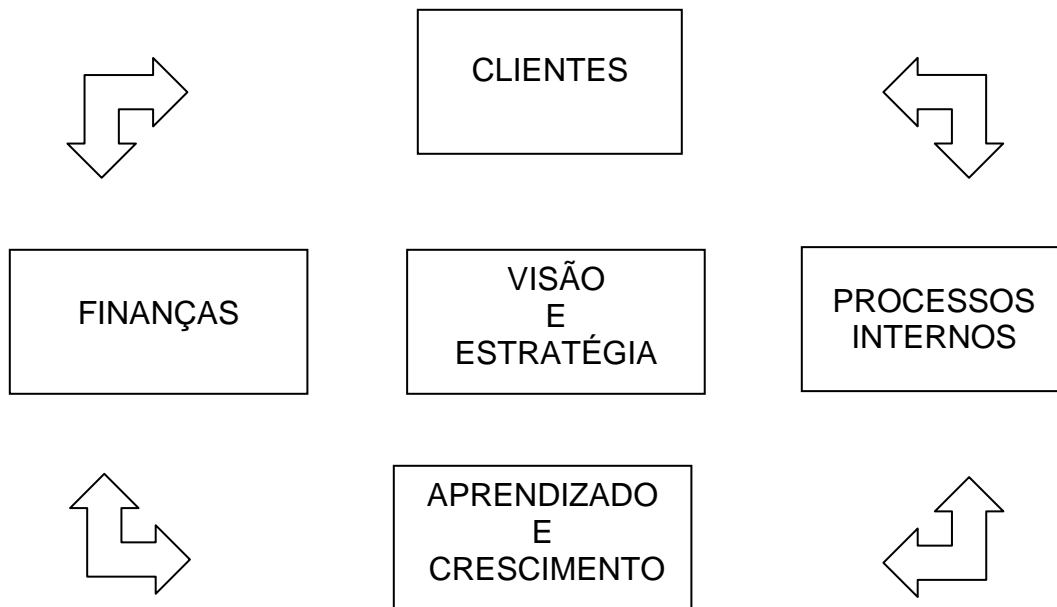


Figura 2 – Perspectivas do *Balanced Scorecard* para Organizações Públicas

Fonte: Niven (2005)

A organização objeto desse estudo é o Governo do Estado de Pernambuco, que em janeiro de 2007 concebeu um novo modelo de planejamento e gestão que contempla a ferramenta *Balanced Scorecard*.

Diante do processo de mudança que a economia globalizada promove, é indubitável a necessidade de que as organizações públicas se profissionalizem, a fim de prover soluções adequadas e efetivas em seu ambiente de atuação.

A profissionalização da gestão pública é tema de estudos em todo o mundo. Há um universo significativo de instituições que já despertaram para essa realidade e constituem bons exemplos de iniciativas que servem e servirão como modelos a serem estudados através dos princípios da teoria do benchmarking. Na atualidade, têm-se, no Brasil, algumas instituições públicas que se caracterizam como exemplos, tais como os Governos dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe, Rio de Janeiro, Paraná e Distrito Federal. Tais estados implantaram modelos de gestão pública com o objetivo de modernizar a administração e gerar efetividade em suas ações.

Carlos Henrique de Brito Cruz, então Reitor da Universidade de Campinas – UNICAMP, afirma que as organizações públicas precisam utilizar-se das ferramentas de gestão para se tornarem cada vez mais eficientes, eficazes e efetivas em suas atuações. Defendo a medição de

desempenho ele concedeu entrevista a revista da Fundação de Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo. Destacando a capacidade de o setor público inovar ele afirma: "Acredito que no setor público seja possível inovar tanto quanto em qualquer outro setor". Indagado sobre a medição da efetividade da gestão pública ele afirma: "Indicadores objetivos e medidas de resultados ajudam muito. O Brasil tem pouca cultura nessa área; mede-se pouco. Refiro-me a indicadores de qualidade, de eficiência, a contar quantas pessoas foram atendidas, quanto custou". (CRUZ, 2008)

Nessa perspectiva esta pesquisa tem o objetivo de responder ao seguinte problema de pesquisa: Como foi concebido o *Balanced Scorecard* no Governo do Estado de Pernambuco?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo geral

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar como foi concebido o *Balanced Scorecard* no Governo do Estado de Pernambuco.

1.2.2. Objetivos específicos

A pesquisa tem como vertente maior a questão relacionada à gestão pública profissional centrada em resultados. Tem constituído um grande e complexo desafio administrar profissionalmente organizações públicas, em geral impregnadas com culturas de resistência às mudanças, frente aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade (CARVALHO; OLIVEIRA, 2005).

Implantar uma nova forma de administrar a máquina pública, buscando a aplicação de práticas inovadoras, como a implantação de um sistema de medição de desempenho estratégico, como o *Balanced Scorecard*, é algo transformador para a efetividade das ações públicas. Julgando de fundamental importância o registro científico deste caso, a pesquisa busca atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever o Modelo de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco;
- b) Descrever e analisar a concepção do *Balanced Scorecard* no Governo do Estado de Pernambuco.

1.3. Relevância da pesquisa

Gil (2008) afirma que “a relevância prática do problema está nos benefícios que podem decorrer de sua solução”. O estudo sobre a implantação do Balanced Scorecard no Governo do Estado de Pernambuco promoverá alguns benefícios importantes para a academia e para a prática da gestão pública. O quadro 1 destaca os principais benefícios que fundamentam a relevância desta pesquisa:

Quadro 1 – Benefícios da pesquisa – Relevância

Benefícios para a Academia	Benefícios na Prática
Estudo de caso único sobre uma prática inovadora no âmbito da gestão pública.	Sistematização de uma metodologia para concepção e implantação do Balanced Scorecard em uma realidade pública.
Estudo teórico aprofundado sobre o Balanced Scorecard.	Críticas e sugestões referentes ao processo estudado, aprimorando o método e contribuindo com novas aplicações.
Contribuição teórica à realidade pesquisada.	Indicativos de dificuldades e facilidades que podem nortear o aperfeiçoamento do método através da antecipação das dificuldades e facilidades.
Indicativos para aprofundamento de pesquisas, estudos e elaboração de uma tese sobre a aplicação do Balanced Scorecard no âmbito da gestão pública.	Estímulo à implantação do Balanced Scorecard em outras realidades, aperfeiçoando a gestão pública e gerando benefícios sócio-econômicos.

2 Referencial Teórico



Nesta seção buscou-se seguir um sentido lógico de questões teóricas a serem abordadas, incluindo Gestão Pública, Planejamento Estratégico e *Balanced Scorecard*.

Primeiramente aborda-se a gestão pública, explorando seus principais conceitos e evolução. Logo após, fundamenta-se o Planejamento Estratégico como ferramenta estreitamente relacionada com o *Balanced Scorecard*, que é trabalhado teoricamente no âmbito dos seus conceitos e da sua aplicabilidade na gestão pública. Com isso busca-se, à luz de autores diversos, o conteúdo teórico que alicerça a metodologia desta pesquisa.

2.1. Gestão pública

A administração como ciência teve o seu início no século XX, através de práticos e teóricos como Fayol, Taylor, Ford e tantos outros, que contribuíram para a criação de uma ciência que estudaria a forma de planejar, organizar, dirigir e controlar recursos e pessoas na conquista de objetivos comuns de empresas diversas.

Coube ao engenheiro francês Henri Fayol estudar, desde sua juventude, os princípios, métodos e técnicas da ciência da administração, conhecimentos estes muito bem documentados em sua clássica obra: *Administration Industrielle et Générale* (FAYOL, 1978).

Dos Estados Unidos, basicamente no mesmo período, veio a contribuição científica de Frederick Winslow Taylor, um especialista em eficiência industrial, considerado o “Pai da Organização Científica do Trabalho”. De sua autoria é o livro “The Principles of Scientific Management” (TAYLOR, 1979).

Henry Ford foi considerado um grande inventor americano. Criou e aplicou o conceito de linha de montagem para a indústria automobilística e inventou a produção em massa do automóvel Ford. Sua grande invenção foi dividir a fabricação em várias etapas e distribuídas ao longo de uma esteira rolante em que cada empregado deveria acoplar um componente padronizado. Todo este esforço criativo ocorreu no início do século XX.

A cronologia da administração destaca momentos como o surgimento da administração científica, a teoria da burocracia, a teoria clássica, a teoria das relações humanas, a teoria estruturalista, a teoria dos sistemas, a teoria neoclássica, o desenvolvimento organizacional, a

teoria das contingências e ,por fim, a administração contemporânea, com seus métodos e técnicas que auxiliam as organizações na consecução de seus objetivos.

O surgimento da administração científica influenciou as organizações públicas a buscarem conceitos de administração para aprimorar suas ações. Segundo Matias-Pereira (2008b), pode-se entender administração pública como “a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas”.

No que concerne à missão do Estado no tocante às políticas públicas, Matias-Pereira (2008a) afirma que o objetivo do Estado é promover o bem comum, através da promoção do bem estar, da segurança e da justiça; para tanto, as políticas públicas devem abranger essas vertentes.

Pode-se então concluir que a missão do Estado é prover serviços públicos de qualidade, com transparência e efetividade, a fim de promover o bem comum.

A realização da missão do Estado passa necessariamente por um arranjo organizacional público que promova os conceitos e valores que permeiam esta missão.

Segundo Matias-Pereira (2008b) em uma visão sistêmica pode-se imaginar o Estado de um lado e a Sociedade do outro, no meio deste sistema a Administração pública como elo.

Waldo (1971, apud Matias-pereira, 2008b) define administração pública como a organização e a gerência de recursos humanos e materiais para a realização do propósito de um Governo; em síntese, é a arte e a ciência das gerências aplicadas aos negócios do Estado.

A administração pública no Brasil foi caracterizada por três momentos: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA; SPINK , 2001, apud CARVALHO; OLIVEIRA, 2005). .

O primeiro momento, o patrimonialismo aconteceu entre 1891 e 1930, e se caracterizava pela transformação dos cargos públicos em favoritismo político, com pouco controle do governo central, neste momento houve a criação excessiva de órgãos públicos, para alimentar interesses privados (CARVALHO; OLIVEIRA, 2005).

De acordo com Matias-Pereira (2008b), autores como Taylor e Weber, com base em princípios como a racionalidade, a eficiência e a adequação dos meios aos fins, se opuseram ao patrimonialismo. Assim, a Administração Burocrática, o segundo momento da administração pública no Brasil, adotou, em 1930, conceitos como controle, centralização de decisões, hierarquia e rotinas (CARVALHO; OLIVEIRA, 2005).

Em 1936, o então Presidente da República, Getúlio Vargas cria o Departamento de Administração Pública (Dasp), a fim de disseminar os conceitos da administração burocrática em toda a estrutura do Estado.

Durante quase 30 anos a burocracia foi implementada e consolidada na estrutura das organizações públicas do Brasil. Muitas críticas em relação à inflexibilidade e rigidez nas rotinas e processos surgiram, durante esse tempo. Kliksberg (1994, apud Matias-Pereira, 2008b, p.16) afirma que a administração burocrática “não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara e auto-referida”.

O fato é que, três anos após a instalação do regime militar, mais exatamente em 1964, o governo federal começa a buscar mais efetividade para a estrutura organizacional do Estado. Para tanto, seria natural a introdução de valores gerenciais na gestão pública.

Em 1967, o decreto-lei número 200 determinava novos rumos para a administração pública do Estado Brasileiro. Naquele momento, iniciava-se um movimento denominado “Administrar para o desenvolvimento”, que defendia a autonomia de gestão, a descentralização da administração e o incentivo à criação de empresas estatais (MATIAS-PEREIRA, 2008a).

De fato, o terceiro momento na evolução da administração pública brasileira acontece no início da década de 80, período em que o Brasil presencia profundas mudanças no papel do Governo e da Administração Pública (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2001, apud CARVALHO; OLIVEIRA, 2005).

As organizações públicas começam a perceber que precisam ser administradas com base nos princípios da eficiência e eficácia, a fim de prover a população de bens e serviços que promovam o desenvolvimento. Para tanto, o modelo de gestão deve se basear no já utilizado na administração privada, adaptado à realidade pública no tocante às diferenças de sua missão, como fundamenta Matias-Pereira:

Mesmo que a administração pública se inspire no modelo de gestão privada, devemos ressaltar que nunca se deve perder a perspectiva de que o setor privado visa o lucro, enquanto a administração pública busca realizar sua função social. Essa função social deve ser alcançada com a maior qualidade e eficiência possível na sua prestação de serviços. (2008a,p.5)

Trata-se de um momento de mudança importante na gestão pública, o início de um processo de transição entre o modelo de administração burocrático e o modelo gerencial, também chamado de nova gestão pública.

Segundo Matias-Pereira (2008b), a nova gestão pública teve início no final da década de 70, no Reino Unido, após a eleição de Margaret Thatcher; no início da década de 80 foi adotado pelo Governo dos Estados Unidos, na gestão do Presidente Ronald Reagan.

A administração pública gerencial tem o foco no suprimento das necessidades da sociedade. Esse modelo busca segundo “a descentralização das ações organizacionais, o controle do desempenho organizacional por meio de indicadores de desempenho e a delegação de responsabilidade aos gestores” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2001, apud CARVALHO; OLIVEIRA, 2005).

Carvalho e Oliveira (2005) afirmam que “a ênfase exagerada nos aspectos burocráticos passou a trazer disfunções organizacionais e anomalias administrativas com características negativas”, com isso a nova gestão pública vem trazer a luz da gestão racional, focada na flexibilização e descentralização, e com o foco nos resultados.

A nova gestão pública trouxe também um novo estilo de se trabalhar o colaborador público, que teria um papel fundamental nessa mudança. A nova gestão pública trazia a concepção do funcionário público engajado, a fim de gerar “lucros” à sociedade, o que se pode chamar de lucros sociais (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Sano e Abrucio (2008) afirmam que a nova gestão pública veio para “atacar dois males burocráticos: a ineficiência, relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais, e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade”.

De fato, a zona de conforto da administração burocrática era alicerçada por um conjunto de normas e procedimentos inflexíveis que engessavam a organização, fazendo com que os servidores trabalhassem de maneira reativa, se adaptando às normas e esquecendo nunca tomando conhecimento do verdadeiro sentido de estar trabalhando. Os servidores burocratas certamente não entendiam o conceito de missão institucional, servindo não a um ideal de desenvolvimento da sociedade, mas as regras incontestes de um sistema fadado à mesmice.

Saraiva (2002) afirma que a administração burocrática permeou as organizações públicas de uma “dinâmica organizacional inerte, onde os membros da organização ficam à mercê da norma, tendendo a um processo de acomodação de interesses”. Essa realidade, praticada durante

décadas, tem como consequência o sentimento de desestímulo, de estabilidade e, principalmente, de resistência às mudanças, que leva naturalmente a um sentimento avesso à produção de resultados.

Uma administração pública voltada para o cidadão, que busca desenvolver nos funcionários públicos um compromisso com a sociedade e as mudanças necessárias ao seu desenvolvimento socioeconômico, essas são as características da nova gestão públ que se antepõem à administração burocrática.

A nova gestão pública rompe com a inflexibilidade e a acomodação da administração burocrática. Matias-Pereira (2008b,apud Pimenta,1998) afirma que esse processo de mudança trouxe à administração pública o conceito de efetividade, fortalecendo a missão do Estado em promover o desenvolvimento socioeconômico.

As diferenças entre a administração pública burocrática e a administração pública gerencial, ou nova administração pública, estão descritas no quadro 2, conforme a visão de Matias-Pereira (2008-b):

Quadro 2 – Diferença entre a Administração Pública Burocrática e a Administração pública Gerencial

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial (nova administração pública)
1. Apoia-se na noção de interesse público 2. Garante cumprimento de responsabilidade 3. Obedece às regras e aos procedimentos 4. Opera sistemas administ 5. Concentra-se no processo 6. É autorreferente 7. Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços 8. Satisfaz as demandas dos cidadãos 9. Controla procedimentos 10. Define cargos de forma rígida e fragmentadamente Tem alta especialização	1. Procura obter resultados, orientad pelos cidadãos; 2. Gera <i>accountability</i> Eleva as relações de trabalho 3. Compreende e aplica normas Identifica e resolve problemas Melhora continuamente os processos 4. Separa serviços e controle Cria apoio para as normas Amplia a escolha do usuário Encoraja ação coletiva Cria incentivos Define, mede e analisa resultados 5. Orienta-se para resultados 6. Foca o cidadão

	7. Luta contra o nepotismo e a corrupção 8. Evita adotar procedimentos rígidos 9. Defina indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão 10. É multifuncional Flexibiliza as relações de trabalho
--	---

Fonte: Matias-Pereira(2008b,p.20)

A nova gestão pública trouxe a tona uma vasta possibilidade de novos estudos e definições acerca da administração das organizações públicas. Marini e Martins (2006) defendem que um modelo de gestão governamental deve ser voltado para resultados e possuir ao menos quatro atributos:

- a – Políticas de gestão integradas e orientadas para o desenvolvimento;
- b – Agenda estratégica coerente (integração entre plano / metas de desenvolvimento e programas de governo);
- c – Alinhamento da arquitetura governamental (organizações implementadoras e recursos alocados) em bases contratuais;
- d – Sistema central de monitoramento e avaliação intensivos.

Nos dias atuais, a tônica da gestão pública cada vez mais se volta para a gestão participativa, profissional, voltada para resultados sistêmicos e monitorados por indicadores. Já é possível enxergar organizações públicas antes burocratizadas, agora ágeis, flexíveis, e em constante processo de inovação e mudança.

As organizações públicas precisam cada vez mais utilizar-se de conceitos, práticas, métodos e ferramentas de gestão para promover efetivamente os processos de mudança necessários ao desenvolvimento organizacional com consequências práticas na satisfação das demandas da população.

Matias-Pereira (2008b,p. 181) aponta um estudo realizado pela *Canadian Centre for Management Development* que enumera aspectos relevantes para o planejamento de melhorias nos serviços públicos:

1. Conhecer bem os usuários de seus serviços.
2. Realizar pesquisas buscando novas experiências.

3. Procurar ter apoio político para seus projetos.
4. Ter uma liderança interna forte.
5. Buscar avaliações (feedbacks) de usuários e servidores.
6. Comunicar suas iniciativas aos servidores e aos usuários.
7. Estabelecer estratégias que traduzam claramente as propostas dessas iniciativas, tanto quanto linhas precisas para implementação e avaliação.
8. Reunir uma equipe responsável direta e integralmente por essa iniciativa.

O estudo ainda contempla outras oito perspectivas, que envolvem capacitação dos servidores, alocação de recursos e sugestões para implementação de práticas simples que possam passar pelo processo natural de resistências e conflitos.

As organizações públicas precisam implementar mudanças através de práticas de gestão inovadoras. O ciclo básico e virtuoso defendido pela administração de empresas, com a sigla comumente conhecida como PDCA, indica um caminho lógico e sistemático para direcionar o processo de mudança: Planejar, Dirigir, Controlar e Agir.

Nesse contexto, uma dentre muitas ferramentas de gestão, o Planejamento Estratégico vem sendo utilizado como instrumento direcionador e disciplinador das mudanças.

Segundo Corrêa (2007), “Reformar uma organização já é, administrativamente, uma tarefa árdua. Reformar uma organização como o Estado pode ser ainda mais complicado. Essa tarefa pode tornar-se menos complexa quando o Governo é capaz de estabelecer estratégias claras de intervenção no modelo de administração pública”.

Tais estratégias são elementos do Planejamento Estratégico, que inclui em seu bojo sistêmico o diagnóstico das realidades dos ambientes interno e externo para, através dessas informações, tomar decisões para disseminação de resultados em todos os níveis organizacionais, estratégico, tático e operacional. Trata-se de uma análise aprofundada dos ambientes para definição de um caminho a ser seguido com base em perspectivas de resultados de longo, médio e curto prazo.

O planejamento estratégico se caracteriza como uma excelente ferramenta de gestão para a promoção de resultados que visam a adaptação da organização à sua realidade ambiental. Portanto, no âmbito público trata-se de um caminho para responder as demandas da sociedade, adaptando-se às novas realidades e necessidades da população.

2.2. Planejamento estratégico

O tratamento dos bens públicos segundo os requisitos de eficiência, qualidade, controle e utilidade de mercado, aliado ao entendimento de que a gestão pública compreende ações estruturadas em três grandes direções: a gestão por resultados, a inovação gerencial com foco na modernização da gestão e a valorização e desenvolvimento das pessoas como agentes da mudança (MARINI; MARTINS, 2005), levanta à necessidade de uma ferramenta que identifique as necessidades de mudança e oriente o processo de planejamento, de forma a contemplar tais ações estruturadas, assim como as demais questões diagnosticadas, de forma sistêmica e espalhada por todos os níveis das organizações.

A pesquisa realizada por Saraiva (2002) demonstra que existem funcionários públicos ávidos pela mudança e partícipes de um processo de inovação que envolve um número cada vez maior de colaboradores públicos em um sentido único de modernização da gestão pública.

Ferrer (2007) afirma que uma das mais importantes inovações na gestão pública é o estabelecimento de missões, que norteiam a gestão através de resultados.

O planejamento estratégico é definido por Oliveira (2008) como um processo que proporciona o estabelecimento da melhor direção a ser seguida pela organização, visando a adaptação das ações às variações dos ambientes interno e externo.

O planejamento estratégico tem uma abrangência sistêmica na organização, envolvendo a elaboração de planos de longo, médio e curto prazo, caracterizados respectivamente como planos estratégico, tático e operacional. A ideia é dividir as responsabilidades pela realização da missão e conquista da visão de futuro, traduzindo-as através de objetivos e metas sistemicamente integradas (OLIVEIRA, 2008).

O planejamento estratégico surgiu da necessidade das organizações em trabalhar o planejamento de forma a envolver sistemicamente todas as áreas da organização. Até a década de 50, as organizações privadas só planejavam as áreas comerciais e de produção; em 1966, surge o Planejamento Estratégico, trazendo a visão do todo e da interação entre as áreas da organização, assim como do ajuste ao ambiente (OLIVEIRA, 2008).

Nas organizações públicas o planejamento estratégico começa a se tornar realidade com o surgimento da nova gestão pública com as concepções de flexibilidade e agilidade nas respostas à demanda do cidadão. Segundo Matias-Pereira (2008b), a razão de ter sido incluído o planejamento estratégico no uso contínuo e sistemático nas organizações públicas deve-se à sua

capacidade de ajustar-se à conjuntura antes estável, agora inserida em um processo de mudança dinâmico e sistêmico.

Segundo Kotler (2000), o planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização visando a interação com o ambiente, de forma positiva.

Os graus de interação com o ambiente podem variar entre negativo, neutro e positivo conforme está explicitado na figura 3. A interação positiva com o ambiente, decorrente do trāsida pelo planejamento estratégico, segundo Kottler(2000), provoca comportamento de reação, adaptação e inovação, tendo como consequência a sobrevivência em longo prazo e o desenvolvimento da organização.

A interação com o ambiente se caracteriza como a grande missão do planejamento estratégico, adaptar e/ou ajustar a organização às realidades ambientais que a cada dia se modificam mais rapidamente.

GRAUS DE INTERAÇÃO	COMPORTAMENTO	CONSEQÜÊNCIAS
NEGATIVO ↓ (Dinossauro)	Não reagente Não adaptativo Não inovativo	Sobrevivência a curto prazo Extinção
NEUTRO ↓ (Camaleão)	Reagente Adaptativo	Sobrevivência a longo prazo Estagnação
POSITIVO ↓ (<i>Homo Sapiens</i>)	Reagente Adaptativo Inovativo	Sobrevivência a longo prazo Desenvolvimento

Figura3: Graus de interação do Planejamento Estratégico

Fonte: Vasconcellos (1979, apud Alday, 2000)

Alday (2000) defende que o planejamento estratégico é uma ferramenta dinâmica de tomada de decisões sobre a atuação da empresa:

O Planejamento Estratégico, mais que um documento estático, deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão.

Muller (2003) afirma que o planejamento estratégico não tem o objetivo de adivinhar o futuro, porém pode evitar a surpresa da mudança do ambiente e auxiliar na concepção de elementos de diferenciação e vantagem competitiva.

Fischmann e Almeida (1990) são específicos ao conceituarem o planejamento estratégico como uma ferramenta de tomada de decisão abrangendo toda a empresa, com base nas análises dos ambientes interno (pontos fracos e fortes) e externo (ameaças e oportunidades), aproveitando oportunidades e evitando riscos.

Campos (1993, apud Muller, 2003) utiliza-se da metáfora da guerra para definir o planejamento estratégico como “a arte gerencial de posicionar os meios possíveis de sua empresa, visando manter ou melhorar as melhores posições relativas e potenciais bélicos favoráveis a futuras ações táticas na guerra empresarial”.

Segundo Thompson e Strickland III (2000, p. 22), todo processo de planejamento estratégico está associado à palavra como: “como crescer no negócio, como responder as condições variáveis do mercado, como alcançar os objetivos estratégicos e financeiros”.

No tocante às organizações públicas, essa guerra trava-se no campo do desenvolvimento socioeconômico do estado e na satisfação da população. Na esfera pública, o planejamento estratégico se caracteriza como uma antítese em relação ao ambiente político: enquanto a política trabalha estratégias de governo para um tempo determinado de mandato, o planejamento estratégico trabalha estratégias de Estado com visão a longo prazo (MATIAS-PEREIRA, 2008b).

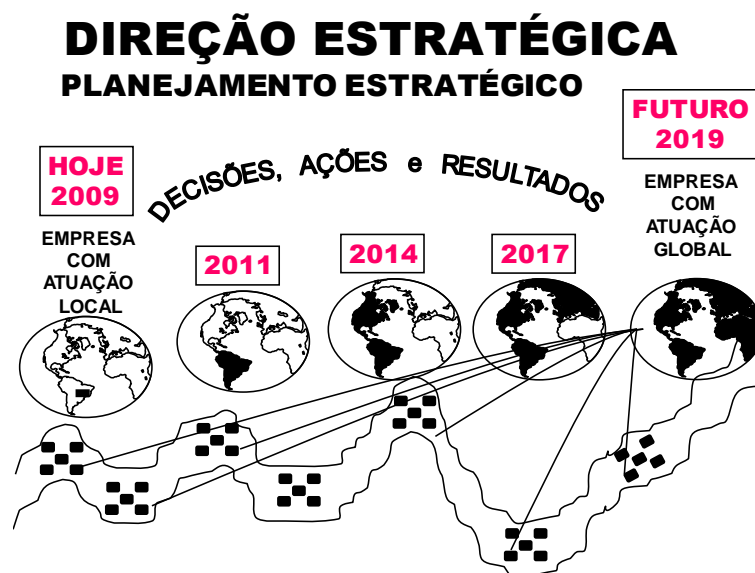


Figura 4: Direção Estratégica e Planejamento Estratégico.
Fonte: O Autor

A figura 4 deixa claro a utilização do planejamento estratégico como ferramenta que estabelece um caminho de resultados para o posicionamento futuro. Na imagem, uma empresa com atuação local planeja estrategicamente sua expansão através da visão de futuro de empresa com atuação global até 2019. Tal visão permeia decisões táticas de médio prazo como, por exemplo, a expansão a América do Sul até 2011. O planejamento estratégico, em síntese, trabalha os conceitos de decisão, ação e resultados.

fazendo um paralelo com a gestão pública, poder-se-ia imaginar uma sociedade brasileira com um percentual de apenas 1% da população abaixo da linha de pobreza. Eis uma visão de futuro que teria que ser dividida ou expressa em objetivos de médio prazo; e metas de curto prazo, estes são elementos do planejamento estratégico.

Segundo Oliveira (2008), os elementos fundamentais do planejamento estratégico são:

- Visão de futuro;
- Missão;
- Valores;
- Objetivos estratégicos;
- Metas

A visão de futuro caracteriza-se como o sonho da organização, como a mesma se imagina em um longo período de tempo, seria então um desenho de um futuro ideal.

A missão afirma a razão de ser da organização, o motivo de sua existência, busca estabelecer o foco e o posicionamento da organização em relação à sua atuação.

Os valores expressam o sentimento da organização em relação à sua atuação, como ela quer ser percebida e quais os elementos abstratos que irão sempre permear o processo de tomada de decisão.

Os objetivos estratégicos são decisões de médio prazo, a fim de tornar a visão de futuro uma realidade. Conceitualmente os objetivos se caracterizam como uma situação futura desejada a ser perseguida, conquistada e mantida.

Seguindo a mesma lógica de divisão do problema, as metas são os resultados parciais programados para conquista de um objetivo estratégico. Caracterizam-se como pontos de controle de curto prazo.

A lógica do planejamento estratégico é decompor os grandes sonhos estratégicos em projeções de resultados no horizonte temporal de médio e curto prazo.

Várias são as metodologias de implantação do planejamento estratégico, porém todas respeitam os elementos fundamentais e visam o mesmo objetivo: adaptar a organização ao seu ambiente.

Conforme afirmam Thompson e Strickland III (2000), uma metodologia para implantação do planejamento estratégico em organizações deve contemplar ao menos cinco tarefas:

Tarefa 1 – Desenvolver a visão estratégica e a missão

Tarefa 2 – Estabelecer objetivos

Tarefa 3 – Elaborar uma estratégia para atingir objetivos

Tarefa 4 – Implantar e executar a estratégia

Tarefa 5 – Determinar o desempenho e realizar correções

É possível perceber que a lógica das cinco tarefas envolve o processo de tomada de decisão; porém, se a tarefa número 1 constitui uma visão estratégica, a tarefa número “0” seria diagnosticar a realidade dos ambientes para que, através dessas informações, fosse possível realizar as tarefas seguintes.

Kotler (2000) menciona oito passos para a implementação de um planejamento estratégico:

1 – Definição da missão do negócio;

2 – Análise dos ambientes interno e externo;

3 – Formulação de metas;

4 – Formulação de estratégias;

5 – Formulação de programas;

6 – Implementação;

7 – Feedback e controle.

Afinal, como seria possível estabelecer uma missão antes de uma análise do ambiente? Existem diferenças entre formular estratégia e formular metas? Tais dimensões, na metodologia de Kotler (2000), estão confusas, soltas e diferentes da realidade. Nesse contexto, a metodologia de implantação de Oliveira (2008) se caracteriza como a mais completa e racional, devido à

facilidade de entendimento e simplicidade estrutural, dotando o processo de planejamento estratégico de um sentido lógico e prático.

Oliveira (2008) defende que a implantação do planejamento estratégico abrange quatro fases:

Fase I – Diagnóstico estratégico

Fase II – Missão da empresa

Fase III – Instrumentos prescritivos e quantitativos

Fase IV – Controle e avaliação

O diagnóstico estratégico é a fase de geração de informações para o processo de decisão, envolvendo a análise dos ambientes interno e externo. Essa geração de informações deve ser extrema e aprofundadamente trabalhada, para que o processo decisório seja efetivo. Já que o objetivo do planejamento estratégico é ajustar a organização ao ambiente onde a mesma está inserida, o diagnóstico estratégico existe para identificar claramente as características desse ambiente.

O diagnóstico estratégico pode ser comparado à situação de alguém que comparece a um consultório médico, com problemas de saúde. Nesse caso, o médico segue o padrão estabelecido, que é observar, medir, examinar, pedir exames detalhados e fazer perguntas, para avaliar os reais problemas que afligem aquele paciente. Stoner (1999) afirma que um bom diagnóstico deve verificar, pelo menos, os seguintes elementos:

- 1- Competitividade;
- 2- Portifólio de produtos e serviços;
- 3- Flexibilidade em relação às mudanças / Grau de vulnerabilidade em relação às ameaças;
- 4- Capacitação das pessoas;
- 5- Recursos estratégicos;
- 6- Desenvolvimento e inovação;
- 7- Poder e liderança;
- 8- Relacionamento societário;
- 9- Tratamento dos temas estratégicos;
- 10- Pensamento estratégico / construção do futuro.

O diagnóstico estratégico levanta e sistematiza as informações para tornar efetivo o processo de tomada de decisão. A segunda fase da metodologia de Oliveira (2008) contempla a razão de existir da empresa (missão) perante o ambiente identificado, o foco de atuação e os valores organizacionais que guiarão a empresa estrategicamente e são expressos na missão.

A terceira fase caracteriza-se pela criação de elementos que descrevam o caminho estratégico através da elaboração da visão de futuro, dos objetivos e das metas. Eis a prescrição e a quantificação do planejamento estratégico, respeitando seus conceitos e elementos.

Com a conclusão da terceira fase, a organização tem um planejamento estratégico preparado, restando a importante fase de controle e avaliação da sua implementação. A quarta e última etapa da metodologia de Oliveira (2008) refere-se a um processo sistemático de controle e avaliação dos resultados planejados.

Para Oliveira (2008), a função de controlar e avaliar os resultados pode envolver alguns diferentes e complementares processos:

- Estabelecimento de indicadores de desempenho;
- Avaliação de desempenho dos profissionais envolvidos;
- Comparação do desempenho real com os objetivos e metas;
- Análise dos desvios dos objetivos e metas;
- Tomada de decisões corretivas com base na realidade identificada;
- Acompanhamento da efetividade das ações corretivas;
- Estudo constante do ambiente para ajustes nos planos.

O grande objetivo da quarta fase da metodologia de planejamento estratégico é garantir que o que foi decidido está sendo executado com efetividade. Este controle e avaliação constante da execução dos planos expressa a grande finalidade do planejamento estratégico, o ajuste o mais rápido possível à realidade ambiental.

A figura 5 utiliza-se de uma figura de linguagem para explicar o maior objetivo do planejamento estratégico. Se em 1976 o ambiente estava triangular, as organizações deviam direcionar as suas ações estratégicas a se tornarem triangulares; se em 2008 o ambiente se modificou, se tornou redondo, o planejamento estratégico deve estar direcionado a ajustar a empresa a esta nova realidade. Os ajustes à realidade ambiental são cada vez mais constantes, exigindo dinamismo e efetividade das organizações.

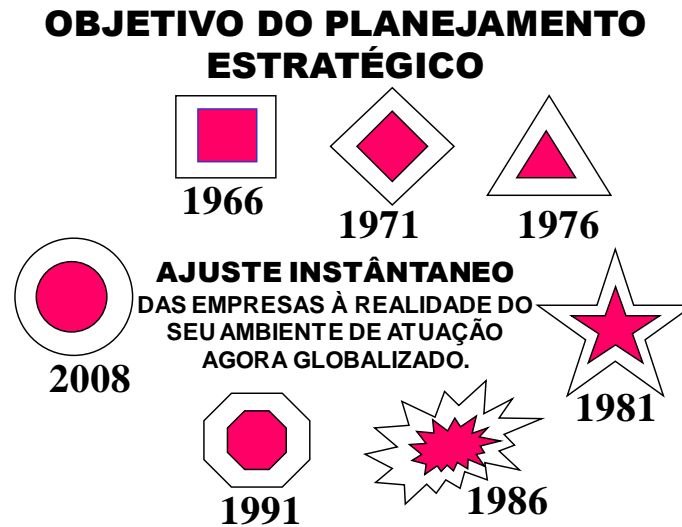


Figura 5: Objetivo do Planejamento Estratégico

Fonte: O autor

No contexto das organizações públicas, o planejamento estratégico é utilizado como caminho estratégico para a mudança e as ações necessárias a uma gestão pública que realiza sua missão com efetividade. Pacheco (2004) deixa claro que se faz necessário a determinação de um caminho e a identificação de pontos de restrição ao desenvolvimento das ações estratégicas:

(...) a tarefa de reformar o aparelho do Estado visando maior desempenho das organizações públicas requer mais do que um auto-estímulo; requer uma política pública para a gestão que aponte caminhos institucionais, e assuma o desafio de identificar obstáculos sistêmicos (à melhoria do desempenho institucional e construir alternativas para superá-los.

Matias-Pereira (2008-a) afirma que o processo de mudança da sociedade inicia-se com o aprofundamento da democracia e o amadurecimento político da sociedade, que começa então a demandar novos e efetivos serviços públicos. Quando as organizações privadas evoluem no atendimento efetivo aos clientes, começa a haver uma natural ascendência dos padrões de exigência da sociedade para com as empresas em geral; com isso as organizações públicas começam a ser cobradas pela efetividade no atendimento ao cliente / cidadão.

Matias-Pereira (2008b) defende a utilização do planejamento estratégico para adaptar a organização pública às novas realidades ambientais. Paula (2005) acha necessário uma ruptura com a antiga forma de se trabalhar a gestão pública e a utilização de mecanismos de gestão para

implementação de um contante e dinâmico processo de transformação organizacional, tendo como foco a satisfação das necessidades da sociedade.

O planejamento estratégico oferece às organizações públicas um método de dinamizar a mudança, criando um caminho racional para um processo de transformação dinâmico, porém na velocidade que as organizações públicas exigem.

Carvalho e Oliveira (2005) afirmam que uma das causas dos processos de mudança não darem certo nas organizações públicas é a preocupação em desenvolver um modelo ideal, deixando de lado as pessoas, que constituem os atores principais de qualquer processo de mudança em organizações.

Não adiantará conceber uma metodologia de planejamento estratégico sem que as pessoas sejam envolvidas nesse processo. Os valores culturais pessoais, que em conjunto e somados a outros elementos formam a cultura organizacional, são ainda mais fortes na realidade pública. Saraiva (2002) destaca o fator cultural na realidade pública:

(...) no setor público, entretanto, há maiores reflexos no tocante a cultura, pois parece haver, mais que na iniciativa privada, um nível de apego à forma tradicional pela qual as atividades se encontram organizadas, com efeitos indesejados sobre as iniciativas de inovação.

Oliveira (2008) defende que, seja numa organização pública ou privada, o primeiro passo da implantação de um planejamento estratégico é a “sensibilização e mobilização de atores”, que se caracteriza por reuniões, visando deixar claro a finalidade e o objetivo do planejamento estratégico, envolvendo as pessoas no processo e mostrando-lhes que esta ferramenta de gestão só trará desenvolvimento para a organização.

Ferrer (2007) afirma que o grande objetivo da gestão pública, nos dias atuais, é modernizar-se para gerar eficiência, que significa fazer mais com menos. Matias-Pereira (2008a) afirma que a sociedade fica cada vez mais exigente, enquanto o quadro de restrições fiscais fica mais complexa, possibilitando aos gestores públicos uma única alternativa: melhorar seu desempenho organizacional através da modernização da gestão pública.

O fato é que o planejamento estratégico pode integrar as mudanças das formas de gestão, possibilitando mudanças organizacionais gradativas e constantes, ajustando cada vez mais as organizações públicas ao seu ambiente.

A partir do início da década de 90 surge uma ferramenta de avaliação de desempenho que em pouco tempo torna-se uma aliada fundamental na implementação das estratégias das organizações. O Balanced Scorecard traz aos processos de planejamento estratégico o que lhes faltava, abrangência sistêmica e mensuração dos resultados.

2.3. Balanced Scorecard

Levando em consideração o objetivo da presente pesquisa, achou-se por bem dividir a abordagem teórica do balanced scorecard em três momentos. No primeiro, disserta-se sobre o surgimento, a evolução e os conceitos do BSC; no segundo, busca-se explicar a ferramenta e sua lógica; por fim, levando em consideração o objetivo desta pesquisa, trabalha-se as contribuições teóricas acerca da utilização do BSC na gestão pública.

2.3.1. Surgimento, evolução e conceitos do Balanced Scorecard

No início da década de 90 Robert Kaplan, então consultor acadêmico, e David Norton, então presidente do Instituto Nolan Norton, realizaram um estudo intitulado “Measuring performance in the organization of the future”. Durante doze meses, a fim de avaliar o desempenho de diversas empresas. O objetivo da pesquisa se baseava na concepção de que os métodos existentes de avaliação do desempenho empresarial não eram efetivos, por não serem sistêmicos.

Um artigo publicado pela *Harvard Business Review*, edição de janeiro / fevereiro de 1992, intitulado “The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance”, revelava uma nova forma de mensurar o desempenho.

O ambiente acadêmico e o meio empresarial analisaram e validaram a nova ferramenta de gestão, que rapidamente foi aplicada e inserida nas organizações, como instrumento de apoio à gestão estratégica. Um segundo artigo, publicado em setembro-outubro de 1993 pela *Harvard Business Review*, intitulado “Putting the balanced Scorecard to work”, revelava importantes experiências de implantação do BSC e sua tendência a ser uma ferramenta de apoio à gestão estratégica das empresas.

Niven (2005) conceitua o Balanced Scorecard como um grupo de medidas cuidadosamente selecionadas, que se originam da estratégia de uma empresa, caracterizando-se

como sistema de medição de desempenho e gerenciamento estratégico, assim como ferramenta de comunicação.

A capacidade de integrar sistemicamente indicadores de desempenho espalhados por toda a empresa confere ao BSC o seguinte conceito, segundo Soares (2001, p. 37): “O balanced scorecard deve contar a história da empresa através das várias relações de causa e efeito que integram as medidas de resultado com os vetores de desempenho”.

Sandernberg (2003, p.45) explica o *balanced scorecard* a partir da tradução do seu nome:

(...) a palavra *score* (marcação em português) significa um registro de pontos que é feito – como em um jogo (...) O *scorecard* é chamado de balanceado porque, primeiramente, expressa um equilíbrio entre a abordagem de controle de lucro e mercado e, também, por se utilizar de um conjunto de indicadores distribuídos ao longo das outras perspectivas (...)

Segundo Niven (2005), quando se trabalha com o BSC é importante entender que a palavra *balance* significa o equilíbrio entre indicadores financeiros e não-financeiros, entre os componentes internos e externos da organização e entre os indicadores de resultados e de tendência.

No prefácio do livro “Organização orientada para estratégia”, Kaplan e Norton (2000) afirmam que conceberam o BSC para ser utilizado como uma ferramenta de mensuração de desempenho, porém as organizações enxergaram nele uma ferramenta efetiva na implementação e comunicação das estratégias.

O BSC é considerado um marco na gestão estratégica das organizações, por ter trazido ao planejamento estratégico a possibilidade de mensuração do seu desempenho, mais do que isso, uma estratégia para toda a empresa, que espalhou resultados sistêmicos em todos os níveis organizacionais.

Em um artigo intitulado “O balanced scorecard e o processo estratégico”, Silva (2003, apud Fernandes, 2003) cita o uso de indicadores de desempenho através de outras ferramentas de gestão, ao longo da história da administração:

(...) o *tableau de bord* na França, em fins do século XIX e início do século XX; o *Management by Objectives* (MBO) ou gerenciamento por objetivos, enunciado por Peter Drucker em 1955 e o Gerenciamento pelas

Diretrizes (Hoshim Kanri), surgido no Japão no início da década de 1960. Todos esses métodos incluíam medidas não-financeiras como indicadores de desempenho, mas não apresentavam uma estruturação lógica que mostrasse como as relações (entre atividades ou entre processos) interferem no desempenho.

O BSC traz às organizações elementos que permitem uma gestão estratégica mais efetiva. O que o planejamento estratégico tratava como objetivos e metas por setores, em que poderia existir interação, porém de forma simples, o BSC traz a possibilidade de se utilizar indicadores de desempenho integrados sistemicamente através de uma lógica de causalidade, transformando a estratégia em algo “palpável” para todos que fazem a organização.

O BSC auxilia as organizações na superação de dois problemas: medir com eficiência o desempenho e implementar a estratégia de forma efetiva. Um BSC efetivo é mais do que uma ferramenta de avaliação de desempenho através de indicadores, ele “conta a história da estratégia da organização através de uma série de vinculações de causa e efeito” (NIVEN, 2005, p.29).

Segundo Kaplan e Norton (2000), a filosofia do BSC envolve o estabelecimento e a tradução da visão e da estratégia da organização, a comunicação e a associação de objetivos e medidas estratégicas, o planejamento, o estabelecimento de metas e o alinhamento das iniciativas estratégicas e, por fim, a melhoria nos feedbacks e o aprendizado estratégico.

Kaplan e Norton (2000) afirmam que o BSC não deve ser considerado apenas um sistema de medidas táticas ou operacionais, mas, acima de tudo, um sistema de gestão estratégica que permite administrar a estratégia a longo prazo.

É possível concluir que o BSC é uma ferramenta de gestão estratégica que permite a mensuração dos resultados estratégicos, traduzindo a visão de futuro através de uma lógica de causalidade que, de forma sistêmica, abrange toda a organização. Trata-se de uma ferramenta que traz ao planejamento estratégico o que lhe faltava: mensuração dos resultados, lógica sistêmica de causa e efeito e a comunicação da estratégia a toda empresa, garantindo uma maior possibilidade de sucesso aos processos de planejamento estratégico.

2.3.2. O Balanced Scorecard

O balanced scorecard está estruturado através de alguns elementos que permeiam os seus conceitos e sua utilização:

- Visão;
- Missão;
- Perspectivas;
- Objetivos estratégicos;
- Indicadores de desempenho;
- Metas.

Os primeiros dois elementos fazem parte do planejamento estratégico, que alimenta de informações a arquitetura do BSD. Niven (2005) afirma que o planejamento estratégico antecede a aplicação do BSC. Segundo o autor, não seria possível implantar uma ferramenta de gestão estratégica sem a definição do caminho que se quer seguir. Para Oliveira (2008), as ferramentas de avaliação de desempenho apoiam e estão contidas no processo de planejamento estratégico, nunca o contrário.

A visão deve expressar o sonho da organização, o seu desejo de posicionamento no futuro, já a missão busca definir a razão de ser da empresa, o seu negócio, o perfil do seu cliente e sua atuação, focando as ações estratégicas para a realização desta missão.

Ainda, utilizando a lógica do planejamento estratégico, formula-se objetivos estratégicos que perseguirão a conquista da visão de futuro e a realização da missão. Segundo Oliveira (2008), os objetivos se caracterizam como uma situação futura a ser perseguida, conquistada e mantida.

A partir desse momento da arquitetura estratégica, o BSC começa a moldar o planejamento estratégico aos seus elementos e sua forma sistêmica de trabalhar a estratégia.

Os objetivos estratégicos estão contidos em quatro perspectivas: finanças, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Tais perspectivas devem estar interligadas através de uma lógica de interdependência que garanta ao modelo uma visão sistêmica dos resultados estratégicos, conforme está demonstrado na figura 6 (KAPLAN; NORTON, 2006).

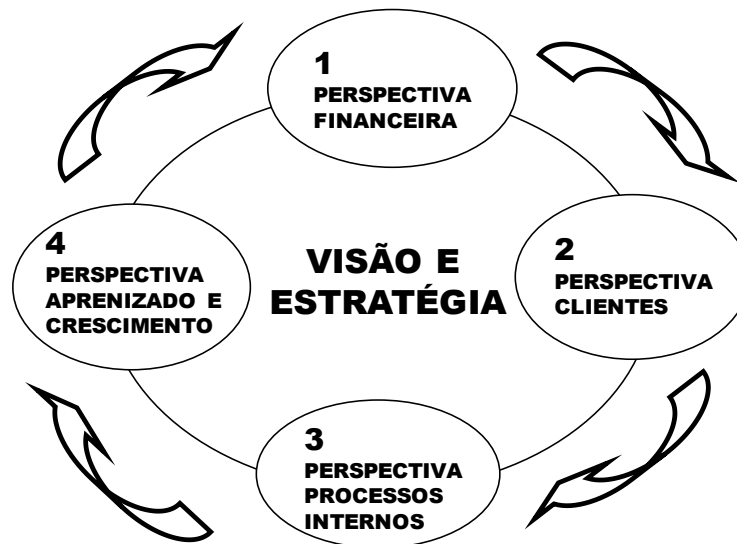


Figura 6: Perspectivas do BSC

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000)

A lógica do BSC baseia-se na necessidade maior da empresa: o lucro. As organizações privadas de todo o mundo visam primeiramente o retorno aos seus acionistas e focam duas importantes dimensões referentes à gestão financeira: crescimento de receitas e aumento da produtividade (HARVARD BUSINESS REVIEW, 2002). Kaplan e Norton (2000) esclarecem que a perspectiva financeira tem como foco o alcance do crescimento agressivo e lucrativo, em conjunto com a melhoria da eficiência operacional por meio da produtividade dos imóveis e da melhoria do gerenciamento dos recursos financeiros, com ênfase no estoque.

Soares (2001) destaca algumas variáveis e fatores que devem ser levados em consideração no âmbito da perspectiva financeira do BSC:

- Crescimento de receita;
- Mix de receita;
- Novos produtos;
- Novas aplicações financeiras;
- Novos clientes e mercados;
- Novas relações;
- Novo mix de produtos e serviços;
- Nova estratégia de preços;
- Redução e racionalização de custos;

- Aumento da produtividade da receita;
- Redução dos custos unitários;
- Utilização dos ativos / estratégia de investimentos.

Todas essas variáveis e outras que interfiram diretamente nas finanças corporativas e, conseqüentemente, no retorno aos acionistas, devem ser contempladas na perspectiva financeira.

Para que a conquista do lucro seja possível é preciso que ocorra a satisfação das necessidades e expectativas dos clientes. Eis a segunda perspectiva do BSC, clientes, com base na lógica de que, para ter lucro, é preciso satisfazer o cliente.

De acordo com Kaplan e Norton (2004,p. 12): “o interesse dos clientes costuma se enquadrar em quatro categorias: prazo, qualidade, desempenho e serviços e custos”. Com base nessas categorias, são tomadas decisões estratégicas, mensuradas através de indicadores e metas, visando a conquista da satisfação dos clientes.

Prahalad (2008) afirma que as organizações estão passando por um processo de transformação, em que o relacionamento com os clientes busca de ser meramente através dos serviços para envolver um conjunto de outros fatores de forma transacional. Tais fatores devem emergir no processo de gestão estratégica e, conseqüentemente, ser traduzidas em resultados através da perspectiva dos clientes do BSC.

Para Soares (2001), na perspectiva dos clientes a organização deve tomar decisões em relação aos segmentos em que deseja atuar e definir objetivos e suas devidas mensurações para cada segmentos, com foco na disponibilização de produtos e serviços que satisfaçam os clientes.

Conforme a Harvard Business Review (2002, p.82), a perspectiva dos clientes é considerada como a essência da estratégia, visando descrever um conjunto de decisões que levem em consideração a concepção de uma combinação única de atributos de produtos e serviços a serem oferecidos aos clientes. Tal perspectiva “define como a organização diferencia-se dos concorrentes, a fim de atrair, reter e aprofundar relacionamento com os clientes almejados”.

O fato é que a perspectiva dos clientes caracteriza-se como a essência da gestão estratégica, pois trata-se da razão de existir das organizações. Os resultados de tal perspectiva influenciam diretamente nos resultados financeiros, uma vez que se trate do relacionamento com os clientes, que gera receita e, conseqüentemente, o lucro. As demais perspectivas do BSC criam condições para que os resultados aos clientes sejam positivos.

Seguindo a lógica das perspectivas do BSC, para satisfazer o cliente é imprescindível que os processos internos sejam racionais e efetivos. De acordo com Segundo Kaplan e Norton (2006), a perspectiva de processos internos engloba todas as variáveis presentes no ambiente interno da organização.

A adoção de processos internos identifica as atividades organizacionais críticas que podem ser trabalhadas internamente, com foco na promoção da excelência operacional, dando suporte à operacionalização da estratégia (HARVARD BUSINESS REVIEW, 2002).

Prahalad (2008) afirma que a vantagem competitiva no mundo dos negócios atual advém de uma estrutura de desenvolvimento e inovação que alimentam os processos internos de conceitos e práticas singulares, gerando assim uma eficácia operacional resultante de um modelo de gestão dos processos internos único, portanto, se caracterizando como uma vantagem competitiva.

Sardenberg (2003) destaca que a perspectiva de processos internos constitui uma das maiores inovações do BSC, pois os sistemas tradicionais de medição de desempenho estão focados em melhorar custos, qualidade e ciclos dos processos produtivos, enquanto o BSC vai além e destaca os processos que são mais críticos e que influenciam diretamente no alcance de resultados no âmbito dos clientes e, conseqüentemente, dos acionistas.

Para Niven (2005), os processos internos devem se superar para que garantam a geração de valor ao cliente, que trará consigo o retorno aos acionistas. Nesta perspectiva, os aspectos organizacionais internos devem ser contestados a todo momento, estabelecendo um processo de melhoria contínua com foco na eficácia operacional.

Para que os processos internos sejam efetivos a organização precisa estar inserida em um processo de aprendizagem e crescimento das pessoas que a fazem. Beatty (2005) afirma que o sucesso do BSC depende fundamentalmente de pessoas capazes e engajadas, o que só será realidade através de uma estratégia efetiva de capital humano.

Aprendizagem e crescimento caracteriza-se como a última perspectiva do BSC, porém o entendimento correto é que se trata do alicerce de toda gestão estratégica, baseado nas quatro perspectivas do BSC. Assim como numa edificação, se o alicerce não for efetivo é possível que toda a construção tenha insucesso. As pessoas, cada vez mais, são a fonte de vantagem competitiva das organizações e os grandes atores na gestão dos resultados. Seu engajamento no processo de concepção e implantação do BSC passa pela educação em gestão estratégica.

Segundo Beatty (2005), a gestão das pessoas voltadas ao aprendizado e ao crescimento abrange quatro categorias:

- 1 – Sucesso da força de trabalho;
- 2 – Mentalidade e cultura do pessoal;
- 3 – Competências do pessoal;
- 4 – Comportamento do pessoal.

De fato, as quatro categorias definidas abrangem de maneira sistêmica os fatores críticos na gestão das pessoas nas organizações. Elementos como treinamentos, sensibilizações, benefícios, perspectivas, reconhecimentos e liderança são fundamentais para se trabalhar o comportamento, a competência e a mentalidade de cada indivíduo na organização. A gestão efetiva e profissional das pessoas traz à organização um alicerce seguro para a geração de resultados estratégicos.



Figura 7: Dinâmica das perspectivas do Balanced Scorecard

Fonte: Criação do autor baseado em Niven (2005), Kaplan e Norton (2000) e Beatty (2005).

O BSC foi concebido por Kaplan e Norton (2000) através da lógica das quatro perspectivas apresentadas. A figura 7 demonstra a integração sistêmica dessas variáveis e uma visão prática de seus conceitos. Segundo Soares (2001 p.37): "toda medida do BSC deve estar

integrada numa cadeia de relações de causa e efeito que comunica a estratégia da empresa às unidades de negócio”. Tais relações de causa e efeito devem atravessar as quatro perspectivas de forma sistêmica e integrada, através das medidas de desempenho do BSC.

Kaplan e Norton (2006) e Niven (2005) afirmam que de 25 a 30 medidas de desempenho são suficientes para um BSC de uma grande organização. Tais medidas devem estar distribuídas da seguinte forma, através das perspectivas do BSC.

- Financeira – Três a quatro medidas;
- Cliente – Entre cinco e oito medidas;
- Processos Internos – Entre cinco e dez medidas;
- Aprendizado e Crescimento – Entre três e seis medidas.

As medidas de desempenho do BSC caracterizam-se como Indicadores Estratégicos. Conceitualmente, os indicadores de desempenho são dados numéricos a que se atribui uma meta, pode-se usar como exemplo o indicador de desempenho das vendas, que deve ter uma meta que expresse o valor desejado, o indicador de desempenho nesse caso seria o desempenho das vendas e a meta poderia ser dez mil reais.

Segundo Olve (2001, apud SARDENBERG, 2003), existem alguns critérios para determinação de indicadores de desempenho.

- “ – Os indicadores não devem ser ambíguos e devem ser definidos de forma uniforme por toda empresa;
- O conjunto de indicadores usados deve cobrir, de modo suficiente, os aspectos do negócio que estão incluídos nas estratégias;
- Os indicadores devem ser úteis na fixação dos objetivos considerados realistas por aqueles responsáveis por alcançá-los;
- Os indicadores usados nas diferentes perspectivas devem estar conectados de maneira clara, de modo que os indicadores se correlacionem.”

Em relação às metas, Sardenberg (2003) afirma que devem ser desafiadoras e interdependentes, respeitando a lógica de causalidade e interação defendida pelo BSC.

È importante destacar que os indicadores de desempenho, no BSC, são balanceados, para garantir uma medição mais equilibrada e eficaz dos resultados. Segundo Niven (2005), o

balanceamento no BSC consiste no equilíbrio dos indicadores de desempenho buscando atingir dois objetivos:

- 1 – Determinar vinculações de causa e efeito entre os indicadores;
- 2 – Determinar a importância de cada indicador para o resultado estratégico.

Para deixar ainda mais clara a lógica dos elementos do BSC, a figura 8 demonstra a derivação a partir da estratégia de objetivos, formados por alguns indicadores, e suas respectivas metas, que por sua vez derivam-se de uma série de ações que visam contribuir com para o alcance da meta. Utilizando-se da explicação da lógica invertida, pode-se afirmar que as ações dão origem às metas, que expressam o resultado do indicador de desempenho que mensuram os objetivos que, por sua vez, dão origem aos resultados previstos e planejados estrategicamente.

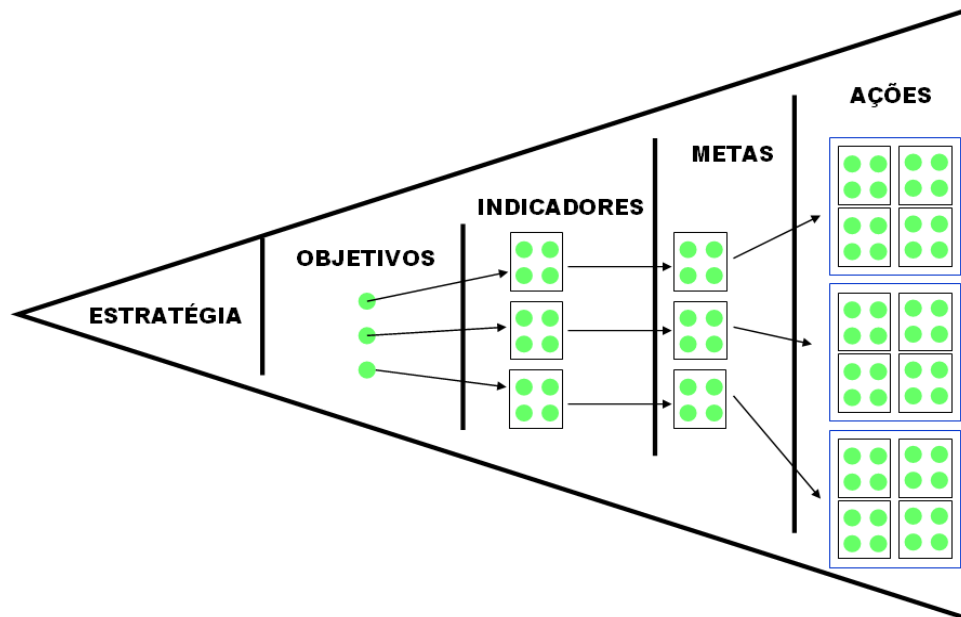


Figura 8: Estrutura lógica de elementos do BSC

Fonte: Criação do Autor com base em Kaplan e Norton (2000 apud SARDENBERG, 2003, p. 71).

Pode-se concluir que o BSC é uma ferramenta de gestão estratégica que se baseia na avaliação de desempenho através de quatro perspectivas básicas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Tal avaliação de desempenho segue uma lógica de elementos que contempla: estratégia empresarial, objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, metas e ações. Todos os elementos do BSC estão espalhados de forma equilibrada nas quatro perspectivas, de forma a garantir o balanceamento dos resultados estratégicos que, além de espalhados pelas perspectivas, estão disseminados por todos os níveis da organização.

O sucesso da utilização do BSC nas organizações privadas rapidamente influenciou as organizações públicas a estudar, adaptar e experimentar essa ferramenta de gestão estratégica. O resultado disso é a adaptação da lógica das perspectivas do BSC minimizando a importância dos resultados financeiros e maximizando a realização da missão institucional, através da satisfação do cliente, o cidadão.

2.3.3. Balanced Scorecard na gestão pública

A utilização do BSC nas organizações públicas constitui, quase sempre, uma quebra de paradigmas, através de processos de mudança que interferem na zona de conforto de estruturas burocráticas que são levadas a trabalhar por resultados.

O BSC é uma ferramenta que se adequa a qualquer tipo de organização que deseje trabalhar com foco em resultados.

Segundo Sano e Abrucio (2008), a nova gestão pública trouxe em seu bojo a combinação entre flexibilização da gestão e aumento da responsabilização da administração pública, com isso os gestores públicos começaram a buscar formas de melhorar os resultados através da transformação de seus métodos de gestão.

O BSC caracteriza-se como ferramenta que pode dotar a organização pública do que ela precisa cada vez mais, gerar resultados efetivos. Substituiu-se a preocupação com as normas e os rígidos procedimentos pelo foco na criação, disseminação e implementação de estratégias com foco em resultados que visam a realização da missão. Enfim, a nova gestão pública ganha um grande aliado, o BSC que, segundo Niven (2005), se aplica, com algumas modificações, nas organizações públicas.

O grande diferencial do BSC aplicado à gestão pública é a substituição do foco no financeiro pela missão institucional (NIVEN, 2005).

A missão é um elemento do planejamento estratégico, trata-se da declaração da razão de existência de uma organização, órgão ou projeto específico. A interrogação principal que a missão responde é: Para que esta organização existe?

Essa interrogação pode resolver um problema crônico das organizações públicas, a falta de sentido ou de ideal. Os colaboradores públicos muitas vezes trabalham para cumprir obrigações formais específicas, mas não estão imbuídos de um ideal. Os soldados, quando participam de uma guerra, sabem porque estão ali, não cumprem apenas uma tarefa, eles lutam

por um ideal. Esse ideal deve ser traduzido na missão institucional das organizações, que vai direcionar as ações do BSC.

Para se ter uma missão, é necessário um processo de planejamento estratégico que defina seus elementos básicos, conforme defende Oliveira (2008): Missão, valores, visão de futuro e objetivos. Esse conjunto de decisões do planejamento estratégico será insumo para a arquitetura do BSC. Niven (2005) afirma que a missão, no âmbito das organizações públicas, deve ser definida com foco no valor a ser gerado ao cliente, o cidadão.

O fato é que se muda a lógica das perspectivas, mas a filosofia do BSC não se altera. A figura 9 apresenta a estruturação das perspectivas adaptadas para a realidade pública.



Figura 9: Perspectivas do balanced scorecard adaptadas à gestão pública.

Fonte: Adaptado de Niven (2005)

Percebe-se que tudo continua girando em torno da estratégia, mas que a organização pública trabalha para realizar sua missão institucional. Diferente da realidade privada, em que a primeira perspectiva é a financeira, a perspectiva cliente desloca-se e constitui a primeira e principal perspectiva na lógica do BSC para gestão pública.

O cliente das organizações públicas corresponde aos cidadãos em geral. De fato, a missão institucional e, conseqüentemente, toda a arquitetura de resultados do BSC direciona-se para responder com efetividade as demandas dos clientes.

O foco no cliente faz sentido, pois a grande missão das instituições públicas é gerar valor para a sociedade. Se isso não acontecer, a afirmação de Wiig (2000, apud CARVALHO; OLIVEIRA, 2005) pode se tornar uma realidade prática: “... uma gestão governamental incompetente poderá conduzir a sociedade para um declínio severo ou até mesmo para sua própria ruína”.

A interrogação sobre a perspectiva do cliente exige que se defina o cliente e como se criar valor ao mesmo. O processo de planejamento estratégico que antecede a arquitetura do BSC deve iniciar-se por um diagnóstico estratégico que identifique o cliente e seus desejos. Tais informações serão insumos no processo de tomada de decisões do planejamento estratégico.

A segunda perspectiva do BSC adaptado à realidade da gestão pública é a de processos internos. Niven (2005) foca sua explanação nas ações de racionalização de processos e estruturação organizacional interna na área financeira. De fato, esta tem uma grande importância na gestão pública, mas a estruturação organizacional deverá ser tratada em toda a organização, de forma sistêmica.

O fato é que a perspectiva de processos internos deverá focar em soluções de estruturação interna, para que seja possível gerar resultados efetivos aos clientes. A identificação e racionalização de processos que contribuam para a geração de valor para o cliente é a grande missão desta perspectiva, que deve tratar a operacionalização da organização através de uma visão sistêmica integrada de processos.

Conceitualmente, processos são um conjunto de atividades estruturadas para produzir bens ou serviços para um determinado cliente ou mercado. Nas organizações públicas, o termo processos está relacionado à visão burocrata de uma pasta de papéis com um código, determinando suas características (MATIAS-PEREIRA, 2008b).

Em síntese, a otimização da estrutura organizacional interna terá como consequência essencial a capacidade de resposta efetiva ao cidadão e a racionalização do uso de recursos públicos.

As perspectivas de cliente e de processos internos não serão efetivas caso os colaboradores públicos não estejam engajados na conquista dos resultados necessários à

realização da missão. A perspectiva aprendizado e crescimento caracteriza-se como o alicerce para o sucesso da estratégia.

Beatty (2005) defende que todas as perspectivas são importantes sistemicamente; caso uma não seja efetiva, isso terá impacto em outras, mas a perspectiva de aprendizado e crescimento sendo inefetiva gerará grandes complicações para a efetividade de todas as demais perspectivas do BSC.

Não é à toa que no BSC para empresas privadas a perspectiva aprendizado e crescimento é a última, pois constitui o alicerce para todo o sistema de perspectivas. Niven (2005) desloca a perspectiva de aprendizado e crescimento para o terceiro lugar, antecedendo a financeira, que se torna o alicerce do sistema.

A perspectiva financeira adaptada à gestão pública visa dotar as organizações de capacidade efetiva de possibilitar a geração de valor ao cliente, a custos cada vez mais baixos. Produtividade é o lema dessa perspectiva que busca diminuir custos, melhorar a efetividade das compras e contratações, maximizar colaboradores, aumentar as receitas e, principalmente, ser transparente.

A figura 10 descreve a lógica das perspectivas do BSC adaptadas à gestão pública.



Figura 10: Dinâmica das perspectivas do Balanced Scorecard

Fonte: O autor, baseado em Niven (2005)

Percebe-se que o foco do BSC para as organizações públicas é no cliente e que o alicerce do sistema de perspectiva é a gestão financeira, tendo como pontos fundamentais as pessoas e os processos internos que sustentarão a geração de valor ao cliente .

Analisando a visão de Niven (2005) sobre as perspectivas do BSC para gestão pública indaga-se que a perspectiva de aprendizado e crescimento poderia continuar ocupando o quarto lugar perspectiva. A partir da concepção de que as pessoas serão sempre o alicerce para que todo sistema seja efetivo. Se a arrecadação e administração financeira forem extremamente eficazes, nada adiantará se as pessoas não estiverem engajadas em um processo contínuo de desenvolvimento. Pode-se ir mais além e indagar: como a gestão financeira será efetiva sem que as pessoas estejam em um ciclo de aprendizado e crescimento?

Kaplan e Norton (2000) destacam que a efetividade da perspectiva de aprendizado e crescimento caracteriza-se como imprescindível, a partir do momento em que é a mola propulsora de todo o sistema do BSC, afirmando que os colaboradores precisam ter consciência estratégica e competência pessoal para que sejam gerados resultados nas demais perspectivas.

Kaplan e Norton (2004), ao dissertarem sobre a sistemática das perspectivas e a mensuração dos resultados, afirmam que é importante definir indicadores de desempenho, na perspectiva de aprendizado e crescimento, que garantam a efetividade nas ações de todo o BSC.

Para Beatty (2005), são as pessoas que garantirão o sucesso do BSC e por isso estão no nível mais baixo da pirâmide das perspectivas, caracterizando-se como um ponto crítico para o sucesso de todo o sistema de gestão estratégica.

O mais importante é que é possível a utilização do BSC na realidade pública, caracterizando-se como uma ferramenta excelente para implementação de estratégias.

Niven (2005) afirma que o sucesso do BSC na gestão pública depende da capacidade de disseminação dos seus conceitos por toda a organização. As pessoas precisam entender o BSC como uma ferramenta de auxílio ao processo de mudança e conquista dos resultados planejados.

Conforme esclarece Matias-Pereira (2008b, p.17), na implementação de estratégias a grande barreira é a cultura organizacional. Especificamente na gestão pública, com uma história antiga e ainda presente de um sistema baseado na burocracia.

3. Procedimentos Metodológicos



Segundo Trivinos (1987), após a formulação e fundamentação do problema o investigador (pesquisador) define o plano de investigação, que deve permitir a coleta de dados e a análise das informações na forma mais racional possível. Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos empregados para a consecução dos objetivos desta dissertação.

3.1. Abordagem Metodológica

De acordo com Godoy (1995), as pesquisas devem seguir três abordagens metodológicas:

- 1 - pesquisas qualitativas;
- 2 - pesquisas quantitativas;
- 3 – pesquisas mistas.

As pesquisas qualitativas consideram o contexto e promovem estudos em profundidade e em detalhes. O estudo qualitativo não procura enumerar ou medir os eventos estudados, nem emprega ferramentas estatísticas na análise dos dados.

Godoy (1995) esclareceu que as pesquisas qualitativas têm algumas características essenciais e específicas:

- “- A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental;
- A pesquisa qualitativa é descritiva;
- O significado que as pessoas dão as às coisas e à sua vida são a preocupação essencial do investigador;
- Pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise de seus dados.”

De acordo com o paradigma qualitativo, deve existir uma forte interação entre o pesquisador e as pessoas que estão sendo pesquisadas; já no paradigma quantitativo, o pesquisador deve se manter distante e independente do objeto da pesquisa.

A pesquisa quantitativa, segundo Yin (2001), baseia-se fortemente nas hipóteses, tendo a missão de confirmá-las ou negá-las, utilizando métodos de medição objetiva e quantificação dos resultados.

A pesquisa qualitativa deve obedecer algumas características, segundo Trivinos (1987):

- “- Ter o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como Instrumento chave;
- É essencialmente descritiva;
- O pesquisador qualitativo está preocupado com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto, tendendo a analisar seus dados indutivamente;
- O significado é a preocupação essencial. “

Levando em consideração as abordagens metodológicas fundamentadas nessa sessão a presente pesquisa se caracterizou como qualitativa descritiva.

3.2. O método da pesquisa

De acordo com Yin (2001), a escolha do método de pesquisa leva em consideração três fatores básicos: os tipos de questão de pesquisa, o controle que o pesquisador tem sobre os eventos comportamentais efetivos e o grau de enfoque em acontecimentos contemporâneos.

O quadro 3 apresenta as relações entre os fatores fundamentados por Yin (2001) e as diferentes estratégias de pesquisa.

Quadro 3: Relação entre tipos de questão de pesquisa

Estratégia	Forma de questão da pesquisa	Exige controle sobre eventos comportamentais?	Focaliza acontecimentos contemporâneos?
Experimento	Como, por que	Sim	Sim
Levantamento	Quem, o que, onde, quantos, quando	Não	Sim
Análise de arquivos	Quem, o que, onde, quantos, quando	Não	Sim / Não
Pesquisa histórica	Como, por que	Não	Não
Estudo de caso	Como, por que	Não	Sim

Fonte: Yin (2001)

Com base no quadro 3, a pesquisa empírica teve as seguintes características:

- Tipos de questão: Como? Por quê?
- Controle sobre eventos comportamentais: Não exige
- Focos em acontecimentos contemporâneos: sim.

Portanto, a presente pesquisa qualitativa utilizou o método de estudo de caso.

Segundo Trivinos (1987, p. 133), um estudo de caso “é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente”.

Neste contexto, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo 'como' e 'por que', quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se concentra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001).

Segundo Martins (2006, p. 02), um estudo de caso deve caracterizar-se por três aspectos básicos: :

- 1 – Deve ser importante: Deve se caracterizar como original e revelador, servindo como parâmetro para as demais práticas e estudos;
- 2 – Deve ser eficaz: Deve responder completamente o problema de pesquisa, para tanto, deve ser antecedido de um minucioso planejamento do desenvolvimento do caso, da coleta de dados e das estratégias dos trabalhos de campo, a fim de garantir eficiência na ação de pesquisa e eficácia nos resultados;
- 3 – Deve ser suficiente e relatado de maneira atraente: O fenômeno deve ser relatado de forma clara, para que não existam interpretações confusas, e de forma atraente, através de uma dissertação clara e precisa, que instigue a leitura completa do texto.

Segundo Yin (2001), na utilização do método de estudo de caso devem ser consideradas duas dimensões: o número de casos que compõem a pesquisa e o foco que será dado à unidade de análise.

Em relação ao número de casos, pode-se ter:

- Caso único; ou
- Casos múltiplos.

Em relação à unidade de análise, pode-se ter:

- Uma unidade de análise; ou
- Várias unidades de análise.

Quadro 4- tipos de projetos para estudo de casos

	Projeto de caso único	Projeto de casos múltiplos
Holístico (unidade única de análise)	Tipo 1	Tipo 3
Incorporado (unidades múltiplas de análise)	Tipo 2	Tipo 4

Fonte: Yin (2001, p. 61)

Utilizando-se os conceitos de Yin (2001), a presente pesquisa qualitativa caracteriza-se como um estudo de caso único, tipo 1, com unidade única de análise, o Governo do Estado de Pernambuco.

Yin (2001) destaca que uma das situações em que o estudo de caso único é mais apropriado é quando se trata de um caso revelador, tendo o pesquisador a oportunidade única de analisar um fenômeno até então inacessível.

Portanto, a presente pesquisa se caracteriza como qualitativa descritiva, utilizando o método de pesquisa de estudo de caso, por se tratar de uma análise aprofundada de um caso revelador: a implantação de um Modelo de Planejamento e Gestão, utilizando a ferramenta de gestão estratégica *BSC* em uma organização pública, o Governo do Estado de Pernambuco.

3.3. Delimitação da pesquisa

A pesquisa analisa como se deu a concepção do *BSC* no Governo do Estado de Pernambuco. Portanto, as análises desta pesquisa restringem-se à concepção do *BSC*, não contemplando a análise da implantação e nem da produção dos resultados derivados de sua aplicação.

Tal concepção foi realizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco – Seplag, caracterizando-se como fonte de dados e informações para realização da pesquisa.

3.4. Método de Coleta de dados

De acordo com Yin (2001), os dados em um estudo de caso são evidências, e podem ser coletadas em seis fontes principais: Documentação; Registro em arquivos; Entrevistas; Observação direta; Observação-participante e Artefatos físicos.

Esta pesquisa privilegiou três fontes de coleta de dados: documentação, registros em arquivos e entrevistas.

Inicialmente, foi realizado o trabalho de coleta de documentos junto ao Governo do Estado de Pernambuco, mais especificamente na Seplag. Na sequência, foi definido e executado um programa para realização de entrevistas com o líder e os integrantes da equipe de Planejamento Estratégico da SEPLAG.

Quadro 5- Levantamento de dados e informações

Tipo de evento para levantamento de dados e informações	Responsáveis pelo fornecimento, esclarecimentos e validação de dados e informações	Data do levantamento
Entrevista semiestruturada sobre fontes de coleta de documentos	Integrante da equipe de Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag	17.10.2008
Entrevista semiestruturada e coleta de documentos sobre o Modelo de Planejamento e Gestão	Integrante da equipe de Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag	10.11.2008
Coleta de documentos	Integrante da equipe de Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag	06.01.2009
Entrevista semiestruturada e coleta de documentos sobre o modelo de planejamento e gestão e a concepção do BSC.	Integrante da equipe de Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão – Seplag	20.01.2009
Entrevista semiestruturada sobre a concepção do BSC	Gerente de Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Pernambuco	05.03.2009
Entrevista semiestruturada e coleta de documentos sobre a concepção do BSC.	Integrante da equipe de Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag	24.04.2009

O roteiro das entrevistas semiestruturadas está explicitado no apêndice A. Os documentos coletados não foram incluídos por motivo de reserva e confidencialidade das informações neles contidas.

3.5. Método de tratamento de dados

Segundo Martins (2006, p.86), não existe um roteiro único para o tratamento de dados no estudo de caso: “... cada caso é um caso. A maior parte da avaliação e análise dos dados é realizada paralelamente ao trabalho de coleta...”. O mesmo autor ainda afirma que os dados devem ser tratados através do encadeamento lógico das evidências.

Yin (2001, p.132) procura ser mais específico em relação ao tratamento de dados em estudos de caso, apontando seis técnicas analíticas de análise de evidências, para a elaboração dos resultados da pesquisa:

- Dispor de informações em séries diferentes;
- Criar uma matriz de categorias e dispor as evidências dentro dessas categorias
- Criar modos de apresentação dos dados – fluxogramas e outros métodos – para examinar os dados;
- Classificar em tabelas a frequência de eventos diferentes;
- Examinar a complexidade dessas classificações e sua relação, calculando números de segunda ordem, como médias e variâncias; e
- Dispor as informações em ordem cronológica ou utilizar alguma outra disposição temporal.

Por se tratar de uma abordagem metodológica qualitativa descritiva, os dados desta pesquisa foram tratados de maneira a expressar a realidade encontrada através das entrevistas realizadas e dos documentos levantados. Os dados foram tratados respeitando a lógica dos objetivos específicos da pesquisa, utilizando a sexta técnica analítica, de Yin (2001), ao dispor os resultados em uma ordem cronológica dos acontecimentos.

3.6. Lógica da pesquisa

A realização desta pesquisa seguiu a lógica explicitada na figura 11, iniciando-se pela definição do problema de pesquisa, para que fosse possível estabelecer os objetivos gerais e específicos. Após o estudo aprofundado do assunto e elaboração do referencial teórico, concebeu-se a metodologia a ser seguida a obtenção dos dados da pesquisa. Seguindo a metodologia desenvolvida, realizou-se o levantamento e tratamento dos dados e informações o que gerou as condições para registrar e comentar os resultados da pesquisa. Após alguns levantamentos complementares, foi elaborada a versão final dos resultados, as conclusões e recomendações desta pesquisa.

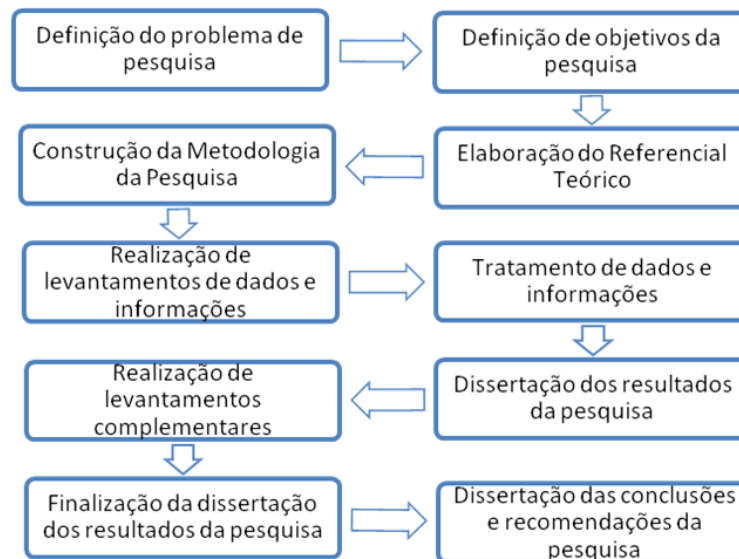


Figura 11: Lógica da pesquisa

Fonte: O Autor

3.7. Limitações do método de pesquisa

A presente pesquisa qualitativa descritiva através de estudo de caso único holístico representa a realidade da organização objeto desta pesquisa. Portanto, os resultados do trabalho não podem ser generalizados.

3.8. Caracterização do Objeto da Pesquisa

O objeto desta pesquisa é o Governo do Estado de Pernambuco, responsável pela gestão dos recursos públicos de todas as unidades integrantes de sua estrutura organizacional.

A história política de Pernambuco registra a nomeação de 75 governadores desde o primeiro, o Coronel José Cerqueira de Aguiar Lima, em 1889, até o atual Governador Eduardo Henrique Accioly Campos. Durante esse espaço de tempo, cerca de 120 anos, o Governo do Estado de Pernambuco conviveu com diferentes conceitos e maneira de abordagem da administração pública.

O Estado de Pernambuco, em 2007, decidiu conceber e implantar um novo Modelo de Planejamento e Gestão, buscando a profissionalização e modernização da gestão pública com foco na eficiência organizacional, eficácia estratégica e efetividade socioeconômica. . Para tanto, decidiu implantar, dentre outras ferramentas de gestão, o BSC.

A utilização do BSC em realidades públicas ainda acontece de forma tímida. Na esfera pública, utiliza-se o planejamento estratégico como forma de definir ações de curto, médio e longo prazo. Alguns estados no Brasil começaram a utilizar recentemente o BSC como forma de gerar resultados, destacando-se os Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Ceará.

A estrutura organizacional do Governo do Estado de Pernambuco, objeto desta pesquisa, foi alterada ao longo dos anos. Atualmente, é composta de 26 secretarias, 11 autarquias, 6 fundações, 4 empresas públicas, 10 economias mistas e 4 organizações sociais, conforme figura 12 a seguir.

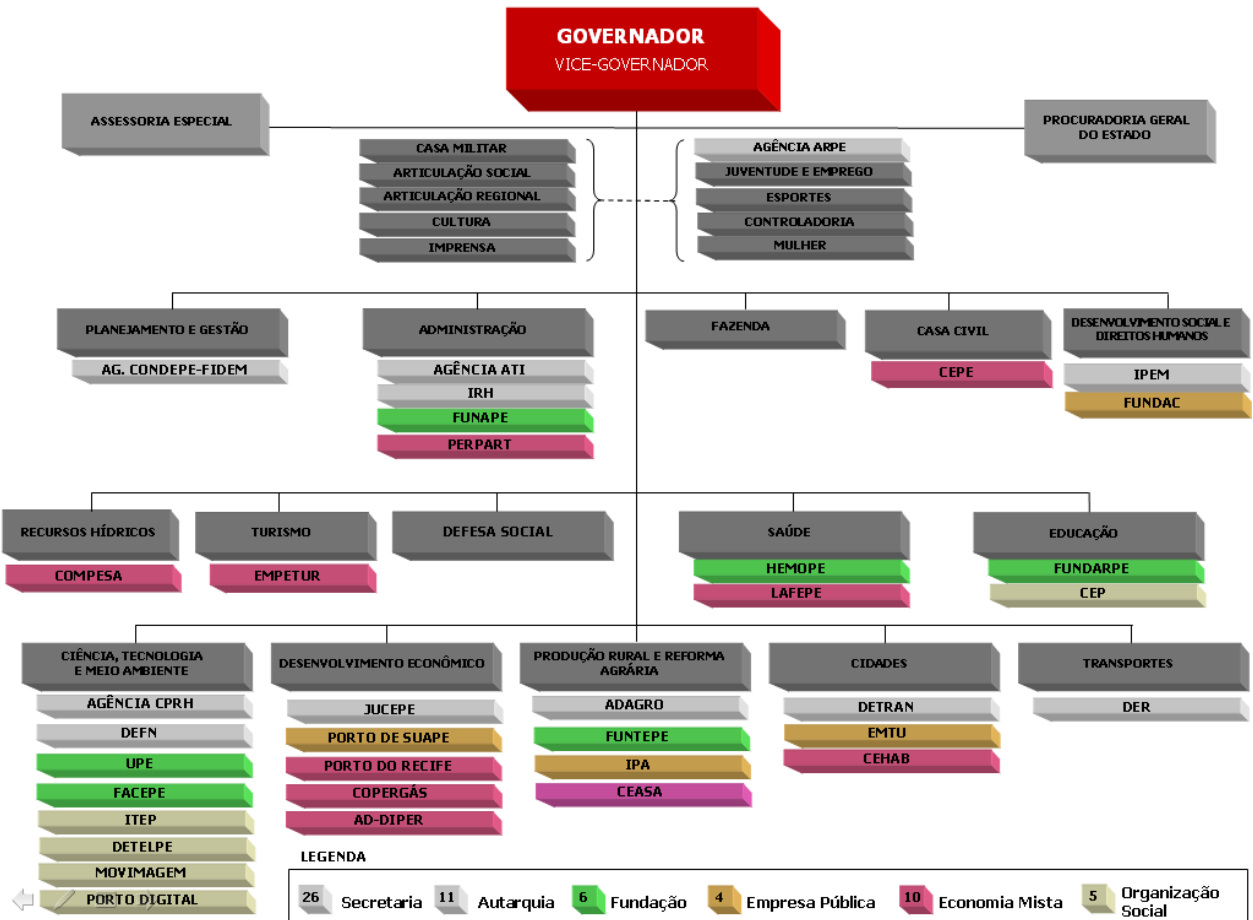


Figura 12: Organograma do Governo do Estado de Pernambuco

Fonte: Documentos Internos da Seplag

4 Análise dos Resultados



Através da aplicação da metodologia, foi possível alcançar os objetivos específicos e, conseqüentemente, o objetivo geral. Com isso, chegou-se a uma resposta ao problema de pesquisa: Como foi concebido o Balanced Scorecard no Governo do Estado de Pernambuco?

O objetivo da pesquisa foi analisar como foi concebido o BSC no Governo do Estado de Pernambuco. Para tanto, foram definidos dois objetivos específicos: a) Descrever o Modelo de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco; b) Descrever e analisar a concepção do Balanced Scorecard no Governo do Estado de Pernambuco.

Seguindo os procedimentos metodológicos, os resultados encontrados foram categorizados conforme os objetivos específicos. O tópico 4.1 sobre a concepção e implantação do Modelo de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco e o 4.2 disserta sobre a concepção do Balanced Scorecard, respondendo, respectivamente, aos objetivos específicos “a” e “b” desta pesquisa.

4.1 O Modelo de Planejamento e Gestão

Segundo Kaplan e Norton (2000), o BSC deve ser orientado pelo plano estratégico da organização. Silva (2003) afirma que os indicadores estratégicos derivarão do planejamento estratégico das organizações. Nesta perspectiva, a análise da concepção do BSC, neste estudo de caso específico, se dá a partir de uma visão macro através da descrição do Modelo de Planejamento e Gestão.

Portanto, nesta fase da apresentação dos resultados da pesquisa será abordada a concepção e implantação do Novo Modelo de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, caso em estudo.

O BSC é um dos elementos desse novo modelo. A estratégia de apresentação dos resultados desta pesquisa parte da explanação de uma realidade macro, o Modelo de Planejamento e Gestão, para finalmente responder os problema da pesquisa e alcançar os objetivos específicos através da explanação de uma realidade micro, o BSC e sua concepção.

Para dissertar sobre o Modelo de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco achou-se por bem definir três fases:

Fase 1 – Geração de informações para concepção do Modelo de Planejamento e Gestão;

Fase 2 – Concepção do Modelo de Planejamento e Gestão;

Fase 3 – Implantação do Modelo de Planejamento e Gestão.

A primeira fase caracteriza-se pela geração de informações, fundamentada por Oliveira (2008) como o diagnóstico estratégico, momento em que as organizações buscam dados e informações sobre as realidades dos ambientes interno e externo para alimentar o processo de tomada de decisões.

Na segunda fase utilizam-se as informações geradas na etapa anterior para tomar decisões, concebendo o Novo Modelo de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco.

A terceira fase caracteriza-se pela Implantação do Novo Modelo de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco.

4.1.1 Fase 1 – Geração de informações para concepção do Modelo

A elaboração do “Novo Modelo de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco” teve início no ano de 2006, antes mesmo do processo eleitoral. Chamado de “Projeto Todos por Pernambuco – Gestão Democrática e Regionalizada”.

Tudo começou com a concepção de um programa de governo. Durante o período eleitoral, foram promovidos debates que somaram as ideias e concepções, promovendo melhorias no programa.

O processo eleitoral teve sua conclusão com a eleição do Governador Eduardo Henrique Accioly Campos, no segundo turno das eleições.

No período de transição de Governo, foram realizados cinco seminários de alinhamento estratégico. Tais seminários envolveram a construção de uma estratégia para consolidação do programa de governo que já fora debatido no processo eleitoral.

Durante os seminários, chegou-se ao consenso que o objetivo não seria realizar uma reforma do Estado e, sim, implementar os conceitos de administração pública gerencial buscando a modernização da gestão do governo. Para tanto, se fez necessário a reestruturação organizacional do Estado.

Esta nova estrutura organizacional foi elaborada durante a realização dos seminários de alinhamento estratégico. Foram acrescentadas ao modelo tradicional as Secretarias Especiais: da Mulher, de Juventude e Emprego, da Cultura, de Esportes, de Imprensa, da Controladoria-Geral do Estado, de Articulação Regional, de Articulação Social. Além disso, as áreas de recursos hídricos, cidades e gestão também ganharam destaque, dentre outras adequações.

Segundo relatos do Gerente e dos integrantes da equipe de Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, em entrevista semiestruturada, no segundo mês de gestão o Governador do Estado sentia que precisava de mais informações para tomar decisões, distribuir resultados, cobrá-los e efetivamente realizar o que foi proposto no programa de governo. O Governador estaria se sentindo desconfortável, por não ter informações suficientes para gerenciar o Estado. A esta perspectiva, solicitara instrumentos de planejamento que controlassem a geração de resultados por todos os órgãos da estrutura organizacional do Estado.

Para tal demanda, ainda em fevereiro de 2007, o Governador convocou o Secretário de Planejamento e Gestão, juntamente com o Gerente do Planejamento Estratégico do Estado, e solicitou a formação de um Comitê de Planejamento e Gestão. Compunha o comitê o Vice-Governador do Estado, a Secretaria de Planejamento e Gestão -Seplag, a Casa Civil, a Secretaria Especial de Articulação Social de Pernambuco – Seas e a Secretaria de Articulação Regional Seas. O objetivo seria a criação de um “Modelo de Planejamento e Gestão”. A decisão de envolver várias secretarias já indicava a visão de que o modelo deveria abranger todo o Governo, privilegiando a construção coletiva e participativa.

Através do processo participativo implantado, surge o primeiro resultado do Comitê de Planejamento e Gestão, a criação do “Planejamento Democrático e Regionalizado Pernambuco 2007”, de acordo com a figura 13.

Foram definidas duas correntes de diálogo, uma com a sociedade em escala estadual, e outra com a sociedade em escala regional, com foco na interiorização do desenvolvimento.

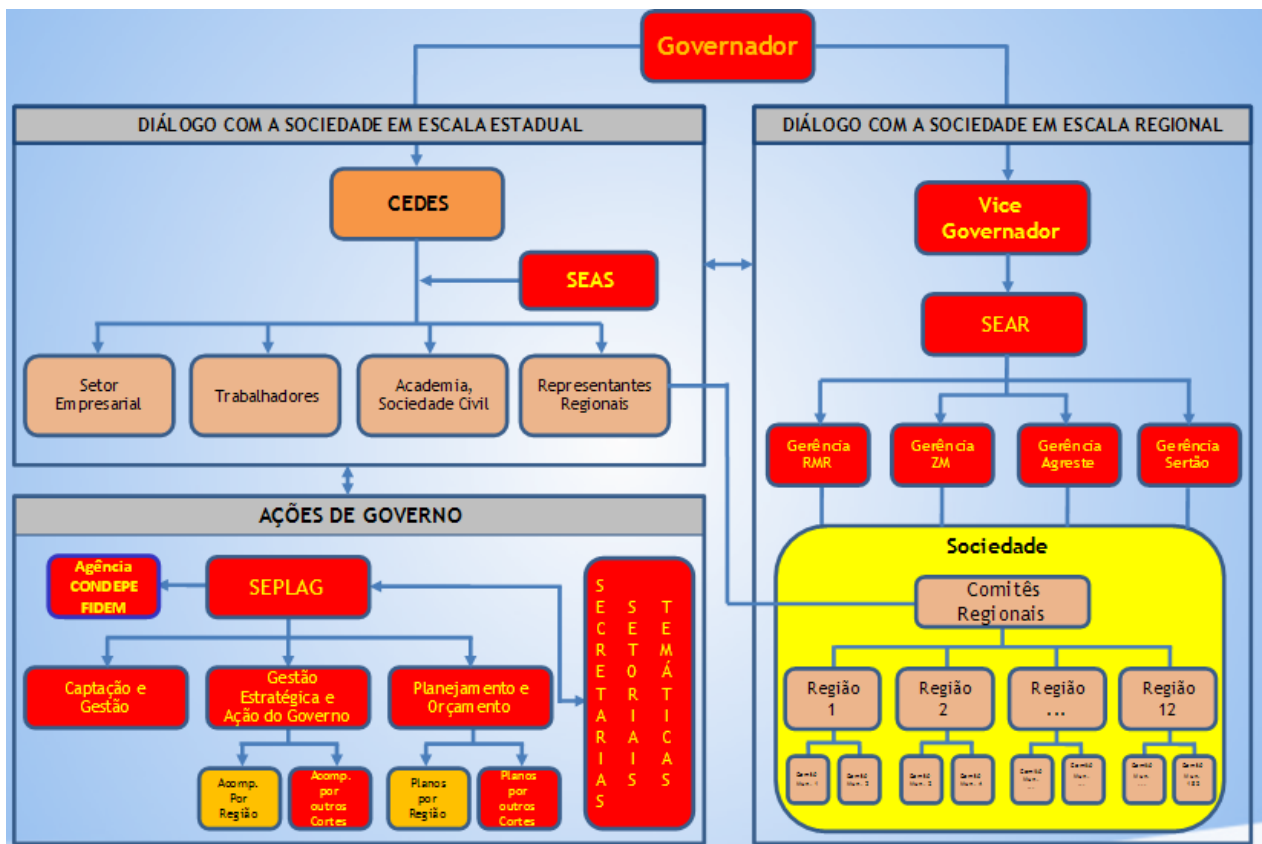


Figura 13: Planejamento Democrático e Regionalizado Pernambuco 2007

Fonte: Documentos Internos da Seplag

O diálogo em escala estadual se daria através do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social de Pernambuco – Cedes, que estaria em permanente contato com o setor empresarial, os trabalhadores, a sociedade civil e representantes regionais.

O diálogo em escala regional, que teve como foco a interiorização do desenvolvimento, se deu sob a liderança do Vice-Governador do Estado, tendo sob sua subordinação a Secretaria de Articulação Regional – Sear, que tem a responsabilidade de liderar as gerências da Região Metropolitana do Recife – RMR, Zona da Mata – ZM, Agreste e Sertão. Estas gerências suportam, técnica e operacionalmente, os comitês regionais e suas subdivisões.

Apoiando tecnicamente todas as ações do governo, a Secretaria de Planejamento e Gestão trabalha com o intuito de receber dados e informações dos dois canais de diálogo, processá-los, transformando-os em informações estratégicas para o processo de tomada de decisão do governo.

Como forma de gerar informações de qualidade para o processo de tomada de decisão, resolveu-se consultar a população para diagnosticar as suas percepções sobre a realidade do Estado.

Deu-se início à confecção e distribuição, em todo o território estadual, de 5 mil cadernos de propostas que deram oportunidade, à população e suas representações, de influir na formulação das políticas públicas estaduais. Foram mais de 3.500 cadernos respondidos, surpreendendo positivamente a equipe da Seplag, que coordenara o processo. Tais informações foram de fundamental importância para o Governo iniciar seu processo de tomada de decisões.

De fato, percebe-se, no caso em estudo, que o cidadão e contribuinte está sendo visto como cliente. Como tal, o mesmo deve ser satisfeito no âmbito das suas necessidades, deve ser escutado no processo de diagnóstico da realidade para alimentação do processo de tomada de decisões. No caso, o Estado preocupou-se em escutar a população, elaborando os “Cadernos Proposta” e realizando seminários regionais.

Foram realizados 12 seminários regionais, todos com a participação do Governador, Vice-Governador e da equipe do Governo, sendo registrada a presença de mais de sete mil pessoas e cerca de 600 intervenções de representantes da sociedade.

O conjunto de informações coletadas através dos Cadernos de Propostas e dos Seminários serviu de base para a elaboração do Plano Plurianual - PPA¹, referente ao período de 2008 a 2011.

O PPA caracteriza-se como um importante elemento de planejamento integrado, porém muito complexo e focado em números, além de ser utilizado, em geral, apenas para o atendimento à legislação, para garantir verbas, e não como um instrumento de gestão para a geração de resultados.

O PPA do Governo do Estado de Pernambuco foi construído de forma a envolver e comprometer todas as secretarias de estado, juntamente com a sociedade, sendo um espelho do Programa de Governo, já contemplando algumas adaptações devido às informações coletadas nos Cadernos de Propostas e nos Seminários Regionais.

¹ Plano Plurianual – PPA: estabelece as medidas, a gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo ao longo de um período de quatro anos. O PPA é dividido em planos de ação, e cada plano deverá conter: objetivo, órgão do Governo responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicador que represente a situação que o plano visa alterar, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto, ações não previstas no orçamento da União e regionalização do plano.

De fato, o PPA não se apresentava como um instrumento de gestão eficiente para se ter um processo de planejamento efetivo na integração das unidades organizacionais e eficaz na geração de resultados sistêmicos.

A informação estratégica encontrara-se em excelente nível qualitativo e quantitativo, fruto da implantação do “Planejamento Democrático e Regionalizado Pernambuco 2007”, insumos para um processo de arquitetura de uma estratégia com foco na solução dos problemas diagnosticados através de ações integradas e articuladas envolvendo as diversas áreas de atuação do Governo.

Um Governo de Estado se caracteriza como uma grande organização que precisa utilizar métodos, práticas e instrumentos de gestão que auxiliem na geração de resultados que satisfaçam as necessidades básicas da população de forma sistêmica e integrada.

A primeira fase foi importante para a geração de informações e da arquitetura organizacional para operacionalização. É possível afirmar que se tratou de um “Diagnóstico Estratégico”, segundo Oliveira (2008).

Parte-se então para uma segunda fase, na qual acontecerá o processo decisório, ou seja, as escolhas, de forma participativa e abrangente, com base nas informações geradas, dando origem ao Modelo de Planejamento e Gestão do Governo de Pernambuco.

4.1.2. Fase 2 – Concepção do Modelo de Planejamento e Gestão

A decisão de conceber um Modelo de Planejamento e Gestão decorreu da necessidade do planejamento das ações de forma sistêmica, integrada e mensurável. Para tanto, o Governador convocou uma reunião do Secretariado, com o objetivo de definir a Gestão e o Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Pernambuco.

Durante os dias 28 e 29 de agosto de 2007 os Secretários de Estado participaram de um processo que envolveu a sensibilização de todos para a importância da gestão profissional e a necessidade de geração de resultados para o efetivo cumprimento do programa de governo. Na ocasião, foram instituídos quatro grupos temáticos, um deles coordenado pela Seplag, com a missão de conceber um “Modelo de Planejamento e Gestão” para o Estado. A demanda era um modelo de planejamento e gestão eficaz na elaboração de ações sistêmicas que permitisse monitorar as ações e informações de forma eficiente.

No decorrer das ações para a concepção do “Novo Modelo de Planejamento e Gestão”, a Seplag formou um grupo de cinco integrantes para pesquisar e elaborar o “Novo Modelo de Planejamento e Gestão”. Esse grupo era composto pelo Secretário de Planejamento e Gestão, pelos dois Secretários Executivos e pelos Gerentes Gerais de Orçamento e Planejamento Estratégico, conforme explicitado na figura 14, a seguir. .

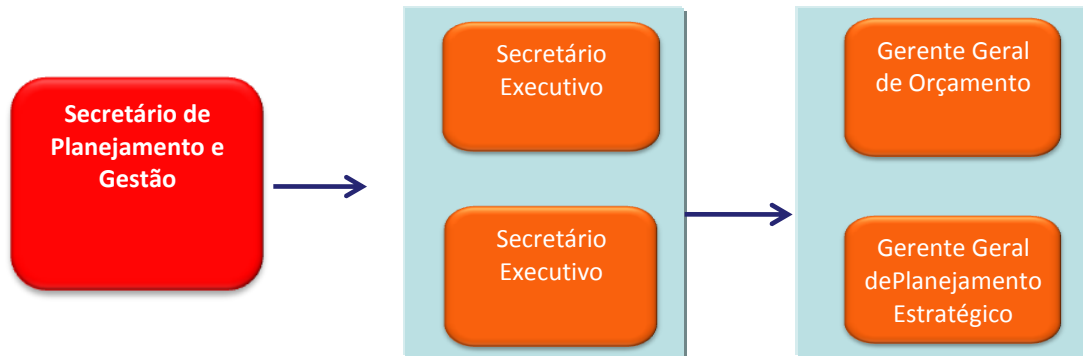


Figura 14: Composição da Equipe de Concepção do “Modelo de Planejamento e Gestão”

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em entrevistas realizadas.

Para discussão e análise, visando a concepção do “Modelo de Planejamento e Gestão”, este grupo utilizou-se intensamente de benchmarking.

Foram realizadas pesquisas sobre experiências de gestão no setor público e também na iniciativa privada, com o objetivo de subsidiar a construção interna. Conforme figura 15 a pesquisa abrangeu órgãos públicos, governos de estado, institutos, consultorias, grandes empresas privadas e as próprias experiências vivenciadas no Estado de Pernambuco.



Figura 15: Abrangência do Benchmarking

Fonte: Documento Interno da Seplag

A realização de benchmarking envolveu visitas técnicas a realidades organizacionais que poderiam auxiliar na construção do conhecimento para a elaboração de um modelo de planejamento e gestão que, no final, se caracterizasse como eficiente, eficaz e efetivo.

O primeiro passo foi analisar o que a própria experiência das gestões anteriores do Governo do Estado de Pernambuco, tinha a contribuir com o novo modelo. O que se encontrou foram ações isoladas de tentativa de profissionalização da gestão pública em alguns órgãos, tal como a Junta Comercial de Pernambuco que já trabalhava com o conceito de Balanced Scorecard.

Foram visitadas empresas privadas, como a Siderúrgica Gerdau, a Construtora Odebrecht e a Companhia Vale do Rio Doce. Tais organizações têm implantado modelos de gestão baseados no que existe de mais avançado em Administração de Empresas.

Também foram alvos de visitas e análises as realidades públicas que obtiveram notável sucesso com a implantação de novos modelos de gestão, como os Governos dos Estados de Minas Gerais e do Ceará e as Prefeituras de Curitiba e Porto Alegre. Informações sobre acertos e erros contribuíram para que o Modelo de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco incorporasse melhorias que garantissem êxito no processo de implantação seguindo os critérios e requisitos de eficiência organizacional, eficácia estratégica e efetividade socioeconômica.

Tecnologias que auxiliam na implantação de modelos de gestão foram pesquisadas, como o e-fisco, o Siapp – Sistema Integrado de Apoio ao Planejamento Público, a Sala de Situação e o *Workflow*.

Foi também visitada uma empresa de consultoria de tecnologia de gestão estratégica e de desempenho, a Symnetics, representante brasileira da empresa de consultoria dos criadores do Balanced Scorecard, Kaplan e Norton, e analisadas suas intervenções no Governo do Ceará. É importante o Benchmarking, pois se trata dos conceitos do Balanced Scorecard implantado em uma realidade pública semelhante à de Pernambuco.

Outra importante ação de Benchmarking foi realizada através do Instituto de Desenvolvimento Gerencial – INDG. Um dos serviços do INDG é a implantação da filosofia da gestão por resultados em instituições públicas. O Governo do Estado de Pernambuco não realizou contrato com esta organização, porém teve a oportunidade de visitar e ser visitado pelos seus consultores. Através dessa interação, foi possível entender e analisar o método de trabalho do

INDG, muito importante para a concepção do Modelo de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco.

Através de ações de Benchmarking, de trabalhos de consultorias, das próprias experiências dos executivos² envolvidos na concepção e de estudos acadêmicos foi possível conceber uma versão preliminar do Modelo de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco.

O Gerente de Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento e Gestão afirma que se trata de um modelo concebido através da adaptação de partes, julgadas importantes e indispensáveis, de vários modelos existentes e de experiências vivenciadas pelos executivos envolvidos no processo de concepção.

De fato, seria possível utilizar modelos de gestão já aplicados, com efetivos resultados, em outras realidades públicas. Existem consultorias especializadas, com métodos e tecnologias que visam à modernização da gestão pública, com eficácia comprovada através de implantação em diversas organizações.

Porém, após os estudos realizados pela equipe de concepção da Seplag, tomou-se a decisão de construir um modelo singular, baseado no que existe de mais avançado e prático na gestão pública.

O Modelo Integrado de Planejamento e Gestão concebido foi discutido com todas as secretarias de estado, órgãos e pessoas estratégicas, dos mais variados níveis do governo, em reuniões individualizadas, a fim de obter subsídios para as discussões e promover adequações e melhorias na versão preliminar.

A estratégia de realizar um processo participativo trouxe ao Modelo de Planejamento e Gestão o engajamento dos servidores públicos ocupantes de cargos de gerência.

O processo participativo produziu resultados que originaram as percepções e indagações explicitadas no quadro 6.

² Tais experiências originam-se tanto da realidade prática, por se tratarem de executivos com muitas experiências vivenciadas, quanto da realidade acadêmica, por se tratarem, em sua maioria de profissionais com mestrado que atuam como docentes em cursos de pós-graduação.

Quadro 6- Percepções e indagações sobre o Modelo de Planejamento e Gestão

1 – O modelo é excelente: lógico, simples, sistêmico e mensura os resultados;
2 – O Governo tem estrutura de pessoal capacitado para a implantar tal modelo?
3 – O Governo vai garantir recursos para realização das ações propostas?
4 – O Governador terá tempo de controlar os resultados?
5 – A estrutura do Governo está repleta de colaboradores descomprometidos que vão de encontro a qualquer processo de mudança.

Fonte: O Autor, com base no levantamento de dados.

Todas as percepções e indagações foram importantes e levadas ao conhecimento do Governador, para uma apreciação crítica e tomada de decisões. . No decorrer desta dissertação será possível perceber que o Modelo de Planejamento e Gestão e as decisões do Governo respondem positivamente à maioria das percepções e indagações.

Após concluído o processo de concepção, debates, críticas, adequações e melhorias, o Modelo de Planejamento e Gestão foi apresentado ao Governador do Estado. Em seu depoimento (entrevista semiestruturada), o Gerente de Planejamento Estratégico da Seplag , em entrevista semi-estruturada, demonstra o comprometimento do Governador com o planejamento e a gestão do Estado: “Em uma reunião programada para durar duas horas, foram oito horas de críticas e sugestões para aprimoramento do modelo”. O Modelo foi muito elogiado, sofrendo poucas alterações. O aprofundamento das discussões recaiu sobre a capacidade operacional para implantá-lo e a resistência das pessoas, inerente aos processos de mudanças. A preocupação maior concentrava-se na forma de colocar o modelo em funcionamento, com eficácia. Para isso, o processo de implantação deveria ser eficiente e eficaz, garantindo a efetividade do Modelo.

Abre-se, neste momento, uma subseção, que aborda o Modelo de Planejamento e Gestão concebido. Logo após, continua-se com a abordagem da terceira fase, sobre a implantação do modelo, que responde às questões levantadas, explicitas no quadro 6.

O Modelo de Planejamento e Gestão

O Modelo de Planejamento e Gestão obedece a quatro marcos metodológicos centrais: O ciclo PDCA, o Marco Lógico, a Gestão por Resultados e o Balanced Scorecard.

A figura 16 deixa clara a interação e a interdependência, através de uma engrenagem metodológica, dos elementos do Modelo de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco.

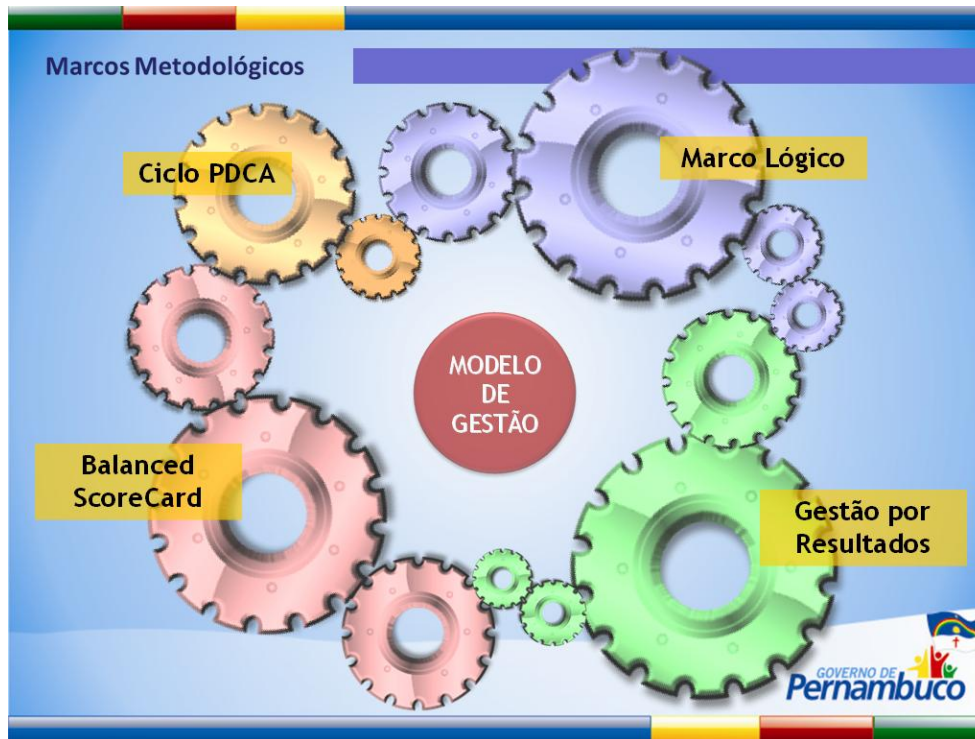


Figura 16: Marcos Metodológicos do Modelo de Planejamento e Gestão.

Fonte: Documentos Internos da Seplag

O ciclo PDCA traz ao modelo uma lógica de melhoria contínua. O marco lógico integra-se ao modelo, caracterizando-se como um método inteligente de elaboração e avaliação das ações e dos resultados. O conceito de gestão por resultados espalha de maneira sistêmica, por toda a organização, os resultados que devem ser produzidos por cada área, visando o alcance dos objetivos do Governo. Por fim, o balanced scorecard vem mensurar e balancear os resultados do Governo, buscando assegurar eficiência, eficácia e efetividade na gestão estratégica.

O Modelo de Planejamento e Gestão começou a ser executada através do ciclo PDCA (Figura 17). O ciclo começa pelo planejamento, momento em que acontece o processo de tomada de decisão para oferecer resposta à realidade diagnosticada do ambiente.. Em seguida, parte-se para a execução, através de ações direcionadas a realizar o que foi planejado. O processo de

execução dá origem ao processo de avaliação, para verificar se o que foi executado estava de acordo com o planejado. Esta checagem acontece de forma constante através da avaliação dos resultados do Governo e o controle social. Por fim, chega-se à fase de ação, que fornece subsídios a retroalimentação do sistema, procedendo-se às correções e ajustes necessários, caracterizados pelo sistema de consequências de cada resultado positivo ou negativo do Governo.



Figura 17: Ciclo PDCA do Governo do Estado de Pernambuco.

Fonte: Documentos Internos da Seplag

Planejar, executar, avaliar e agir na correção de desvios. O Governo do Estado parte desse marco metodológico no seu Modelo de Planejamento e Gestão. Para dar sustentação a essa prática, o Governo buscou uma ferramenta denominada de Marco Lógico.

A inserção de elementos do Marco Lógico serviu para determinar em que momento o PDCA se inseriria no modelo. O PDCA estaria acontecendo através dos objetivos, metas e ações geradas a partir da matriz do marco lógico.

O conceito de Marco Lógico refere-se à característica metodológica da visão gráfica através de marcos e à definição de premissas que norteiam todas as ações. Essas características podem ser assim expressas: :

- 1 – Trata-se de um modelo democrático, pois exige a participação da população;
- 2 – Foco na regionalização, para diminuição da forte desigualdade; e
- 3 – Foco em resultados (ir além do plano).

O Modelo de Planejamento e Gestão já contava com o ciclo PDCA e a teoria do Marco Lógico. Na busca por um modelo mais completo e integrador o Governo inseriu elementos do método “Gestão por Resultados”, coletados durante a realização do Benchmarking junto ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial – INDG. A metodologia de gestão por resultados possibilitou ao Modelo uma forma eficaz de monitoramento e avaliação dos resultados.

O *Balanced Scorecard* aparece na última engrenagem, com a finalidade de alinhar estrategicamente, mensurar e balancear os planos elaborados. O BSC traz ao modelo a visão sistêmica da gestão estratégica e uma mensuração de resultados balanceada e equilibrada.

Segundo o Gerente de Planejamento Estratégico da Seplag, é assim que o modelo foi concebido, utilizando-se contribuições da Ciência, através de métodos e técnicas reconhecidamente eficientes e eficazes, adaptadas à realidade do Governo.

Todos os elementos do modelo de planejamento e gestão são oriundos de teorias da administração já implantadas, experimentadas e consolidadas em diversas realidades organizacionais. A inovação está na união dessas teorias, de forma sistêmica.

Contudo, pode-se contestar a utilização de vários métodos e ferramentas para o mesmo fim, que seria profissionalizar a gestão do Governo do Estado.

1 - A implantação e disseminação dos conceitos do PDCA já contempla a estrutura do Governo com uma característica de gestão através de um marco lógico de resultados; os conceitos de premissas e visualização gráfica, advindos da teoria do marco lógico, encaixam-se perfeitamente no planejamento, o “P” do ciclo PDCA; muitos planejamentos utilizam-se dessas características sem referenciar-se na teoria do marco lógico;

2 – A teoria da Gestão por Resultados constitui a base sobre a qual estão assentados os pilares do ciclo PDCA. Assim como o marco lógico, a teoria de gestão por resultados vem tornar mais efetivo o ciclo PDCA do Governo, mas seus conceitos estariam dentro do Ciclo PDCA;

3 – O modelo de planejamento e gestão pode parecer uma confusão de conceitos, tanto na elaboração de planos quanto na avaliação dos resultados. O PDCA, o Marco Lógico, a Gestão por Resultados e o *Balanced Scorecard* são teorias e ferramentas que trabalham, de

maneira diferente, com conceitos de elaboração e avaliação de ações. Esta realidade tende a confundir o usuário sobre os métodos utilizados.

Através dessa análise, é possível afirmar que a lógica do modelo de planejamento e gestão poderia ser focada em duas teorias: PDCA e BSC, como ilustrado na figura 18.

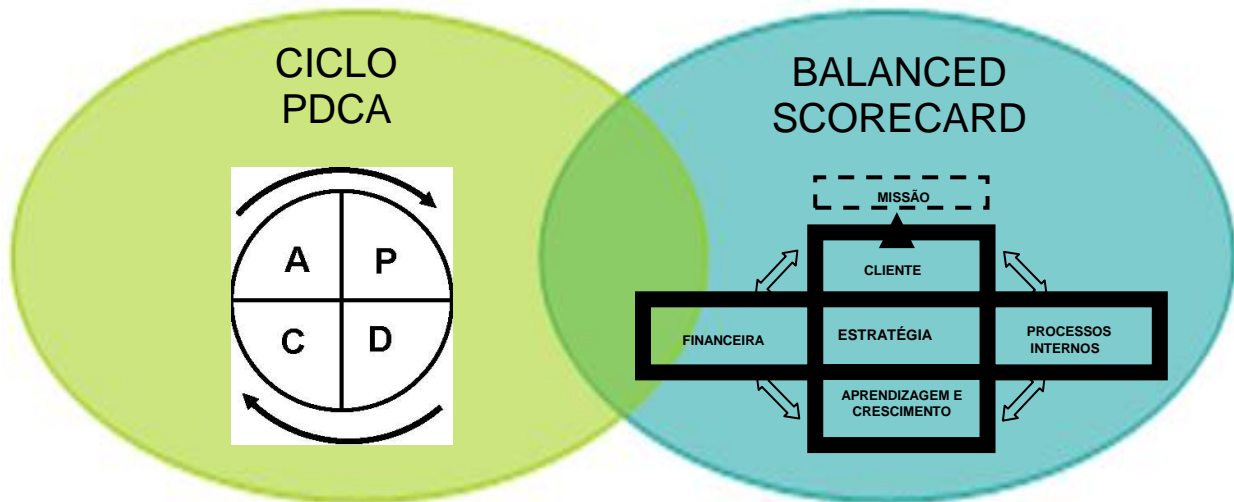


Figura 18: Ciclo PDCA do Governo do Estado de Pernambuco.

Fonte: Documentos Internos da Seplag

Para sua elaboração, o PDCA poderia utilizar-se de teorias como o Marco Lógico e a Gestão por Resultados sem sofisticar e tornar complexo esse instrumento. O BSC, por sua vez, incluiria os conceitos de perspectiva, mapa estratégico e indicador de desempenho para dotar o modelo de uma visão estratégica, sistêmica e mensurável. Com isso, de forma integrada, se teria um modelo de planejamento e gestão que garantisse, de forma mais simples, um Estado planejado estratégica, tática e operacionalmente, trabalhando com foco na melhoria contínua e na avaliação sistêmica dos resultados em todos os níveis organizacionais do Governo.

É importante destacar que o modelo de planejamento e gestão do Governo é lógico e inovador, porém seu foco é gerar resultados e, para isso, não é necessário utilizar tantas teorias e ferramentas, sob pena de confundir até mesmo quem está no comando da implantação do modelo. O ideal é resumir as teorias em um modelo centrado em práticas simples que garantam resultados.

Observa-se que a concepção do Modelo, apesar de contemplar um processo participativo, incorpora marcas bem evidentes de contribuições técnicas e acadêmicas de um nível elevado,

fruto de uma concepção liderada por profissionais com conhecimento teórico e prático sobre a modernização da gestão pública.

Apesar de todo o conhecimento, há indícios de lacunas no que se refere a uma visão mais pragmática e direcionada para os níveis tático e operacional da estrutura organizacional do Governo. Essa estrutura é complexa, pela quantidade de órgãos e pela dispersão geográfica do Estado de Pernambuco. Portanto, o Modelo de Planejamento e Gestão poderia ser uma ferramenta de mais fácil entendimento, para que a sua disseminação e aplicação acontecessem de forma mais eficiente e eficaz.

Após as críticas em relação à estrutura lógica do modelo de planejamento e gestão retorna-se à sua descrição, a partir da inserção do BSC no modelo. Como o foco desta pesquisa é a análise da concepção do BSC procura-se-á, a seguir, destacá-lo como elemento importante no modelo de planejamento e gestão.

O BSC incorpora ao modelo os conceitos de mapa estratégico, com sua lógica de causalidade vertical e horizontal, e de indicadores de desempenho como forma de comunicação da estratégia e o monitoramento sistêmico através dos indicadores mensurados e balanceados por toda a estrutura. O BSC trouxe ao modelo o que lhe faltava, um direcionamento estratégico e uma mensuração sistêmica dos resultados.

A decisão do Governo era implantar o BSC em um segundo momento, inserindo os novos conceitos do Modelo de Planejamento e Gestão de maneira gradativa, porém utilizou-se de alguns conceitos próprios do BSC desde o primeiro momento.

O primeiro elemento elaborado com base nos conceitos do BSC foi o Mapa da Estratégia do Governo (Figura 19), elaborado com o intuito de alinhar as ações prioritárias de Governo com um foco estratégico claramente definido.

O Mapa da Estratégia do Governo constituiu o ponto de partida da implantação do Modelo de Planejamento e Gestão. A utilização do mapa da estratégia desde o primeiro momento serviu para deixar bem clara a visão do Governo de implantar o BSC como uma ferramenta que permitisse alinhar três resultados: determinação do foco estratégico; disseminação e comunicação da estratégia por toda a estrutura do Governo; e medição de desempenho de forma sistêmica e integrada.

O Mapa da Estratégia é um componente imprescindível do BSC, descrevendo a estratégia da organização através de objetivos relacionados entre si e distribuídos em

perspectivas. A equipe da Seplag decidiu privilegiar o relacionamento horizontal dos objetivos e não trabalhar com ênfase no relacionamento de causa e efeito vertical, apesar de existir uma lógica de relacionamento de causa e efeito tanto vertical quanto horizontal.



Figura 19: Mapa da Estratégia de Pernambuco

Fonte: Documento “Apresentação do Mapa Estratégico 2009, da Seplag .

A visão de futuro e os focos prioritários estão presentes no topo do mapa da estratégia, porém sente-se falta da missão institucional. É importante a missão ser contemplada, pois se trata da razão de existir da organização. Pode-se entender a falta da missão como uma distorção na aplicação de conceitos; na declaração de visão de futuro a afirmação “a melhoria da condição de vida do povo pernambucano” caracteriza-se como um elemento da missão institucional, pois retrata uma das razões de existência do Estado. Esta interpretação descaracteriza a ausência da missão no mapa da estratégia.

O Mapa da Estratégia do Governo trabalha através de quatro perspectivas, seguindo os retângulos maiores, de baixo para cima, da figura 19:

- 1 - **Base necessária**, com foco no atendimento ao cidadão, responsabilidade financeira e equilíbrio fiscal dinâmico.
- 2 – Dotação universalizada e moderna de **bens, serviços e Infraestrutura**.
- 3 - Promover o **equilíbrio regional**, realizar **empreendimentos estruturadores** e priorizar a **ciência, a tecnologia e a responsabilidade ambiental**.
- 4 – **Desenvolvimento para a sociedade**, em quatro áreas prioritárias: educação, saúde, segurança e cidadania.

A figura 20 sintetiza a lógica vertical das perspectivas do Mapa da Estratégia do Governo do Estado de Pernambuco.

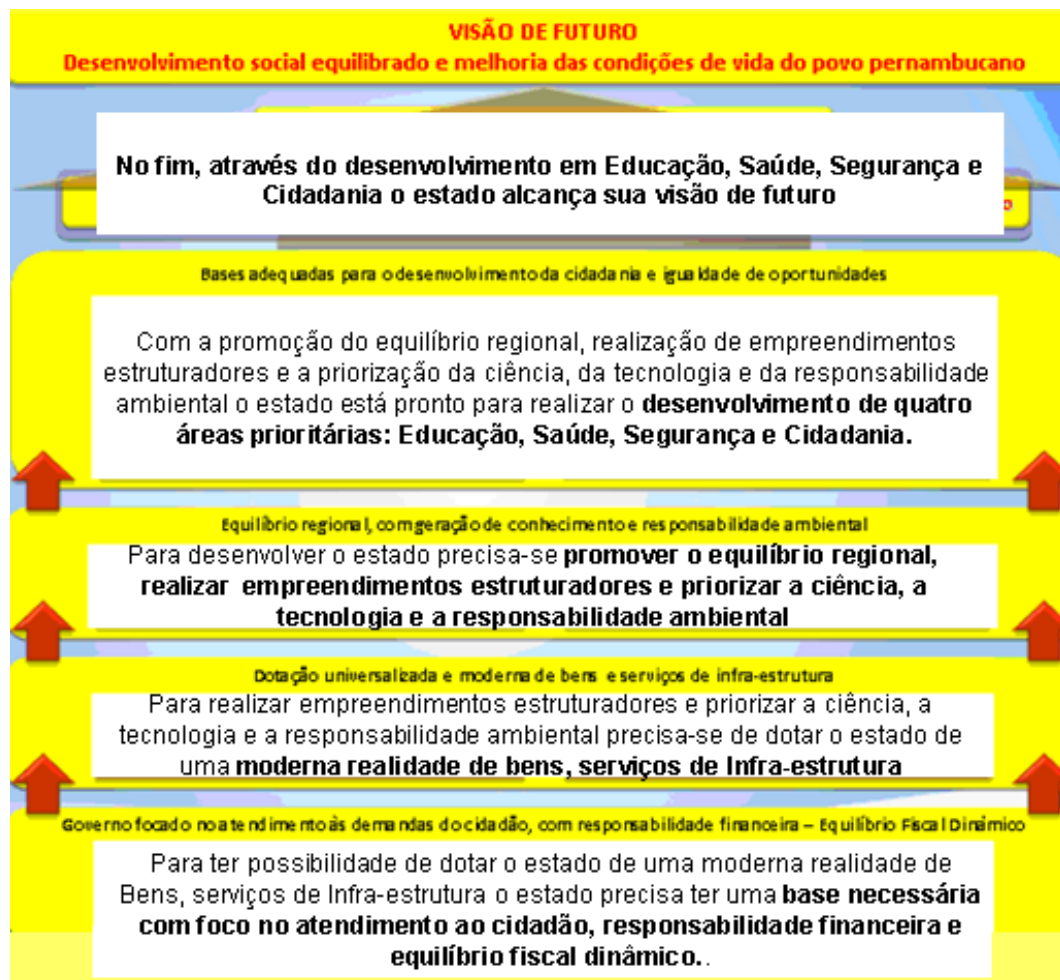


Figura 20: Lógica Vertical das perspectivas do Mapa Estratégico

Fonte: Adaptado, pelo Autor, do documento “Apresentação do Mapa Estratégico 2009”

As perspectivas do Mapa da Estratégia incluem Objetivos Estratégicos que identificam o que se quer alcançar em cada área de atuação.

O Objetivo Estratégico é um importante instrumento do Modelo de Governança, já que agrega as secretarias que atuam numa mesma área e permite, além da visão integrada, agilidade na tomada de decisões. Os objetivos estratégicos do Governo do Estado de Pernambuco, contidos no Mapa da Estratégia, são:

- 1 – Equilibrar receitas e despesas;
- 2 – Valorizar o servidor e aumentar a capacidade de implementar políticas públicas.
- 3 – Universalizar o acesso à água, ao esgotamento sanitário e melhorar a habitabilidade e mobilidade;
- 4 – Aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento;
- 5 – Estruturar e modernizar a base científica, tecnológica e priorizar a proteção ambiental;
- 6 – Implantar empreendimentos estruturadores e fortalecer as cadeias e APL;
- 7 – Prevenir e reduzir a violência e a criminalidade;
- 8 – Promover a cidadania e aumentar a empregabilidade, reduzindo as desigualdades;
- 9 – Melhorar a atenção à saúde, com foco no atendimento integral;
- 10 – Ampliar o acesso à educação, melhorar sua qualidade e valorizar a cultura;

Para cada Objetivo Estratégico foi estabelecido um conjunto de metas Prioritárias, com suas respectivas ações. O processo de priorização dessas Metas e definição das ações considerou insumos como o banco de dados dos Cadernos de Propostas e dos Seminários Regionais, o PPA 2008-2011, a LOA/2008 e as proposições das Reuniões de Secretariado.

Portanto, o Mapa da Estratégia do Governo do Estado de Pernambuco contempla os seguintes elementos:

- Visão de futuro;
- Premissas;
- Focos prioritários;
- Perspectivas;
- Objetivos estratégicos;
- Metas prioritárias;
- Ações.

4.1.3 Etapa 3 – Implantação do Modelo de Planejamento e Gestão

Definido o Modelo de Planejamento e Gestão, partiu-se para a fase de implantação. As indagações realizadas na análise crítica na fase de concepção do Modelo de Planejamento e Gestão, explicitadas no quadro 3, foram levadas em consideração logo no início do processo de implantação.

Primeiramente, havia um problema a ser resolvido: a Secretaria de Planejamento e Gestão contava com um quadro restrito para implantar o plano na dimensão em que fora planejado. . O Gerente de Planejamento Estratégico do Governo do Estado afirmou que seria impossível implantar o modelo com a restrição de pessoas e competências instaladas na Seplag naquele momento.

A solução seria um concurso, porém o mesmo entraria no sistema burocrático e não seria uma solução imediata. O fato é que a Seplag precisava de profissionais de gestão de elevado nível para garantir o sucesso da implantação do Modelo de Planejamento e Gestão.

A solução veio através do Instituto de Apoio à Universidade de Pernambuco - Iaupe, que se colocou à disposição do Governo para auxiliar no processo de modernização da gestão pública. Foi celebrado um convênio entre Iaupe e Seplag, que contemplava a realização de uma Pesquisa Ação³.

O Iaupe realizou uma seleção de profissionais de gestão para implantar o Modelo de Planejamento e Gestão concebido. Professores da Universidade de Pernambuco estão realizando pesquisas científicas, com base nas ações desenvolvidas pela equipe de profissionais contratados. As pesquisas serão disponibilizadas à sociedade, em forma de artigos, dissertações e teses, caracterizando a pesquisa ação.

O fato é que, através do Iaupe, foram contratados 100 profissionais de gestão para trabalharem na Seplag, focados na implantação do Modelo de Planejamento e Gestão concebido. Esses profissionais são reconhecidos como os consultores do Iaupe⁴.

³ Pesquisa Ação – Trata-se de um tipo de pesquisa que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e na qual os pesquisadores e os participantes estão envolvidos.

⁴ Um concurso público para o preenchimento das vagas dos consultores do Iaupe já foi realizado e a Seplag estrutura-se para convocar os aprovados e progressivamente substituir os consultores temporários por profissionais concursados.

Todos os profissionais contratados são pós-graduados em Administração e foram divididos em duas equipes: Equipe de Orçamento e Equipe de Planejamento.

O Modelo de Planejamento e Gestão concebido contempla o conceito de alinhamento dinâmico entre planejamento e orçamento. Este alinhamento acontece quando cada órgão recebe sua dotação orçamentária para aplicar em ações que colaboraram com a consecução dos objetivos estratégicos do governo.

A Lei Orçamentária Anual - LOA obedece às ações estratégicas do governo. Consegue-se, com isso, um importante resultado: desde a promulgação da LOA, o Estado de Pernambuco, pela primeira vez, consegue elaborar um orçamento que reflete as reais prioridades de Governo; assim, tem-se o orçamento e o planejamento trabalhando de forma alinhada e dinâmica para atingir os objetivos estratégicos. Para implantação do modelo de gestão com essa dinâmica e integração, as duas equipes, orçamento e planejamento, precisavam estar alinhadas conceitualmente quanto ao do modelo de gestão a ser implantado, como ilustra a figura 21.

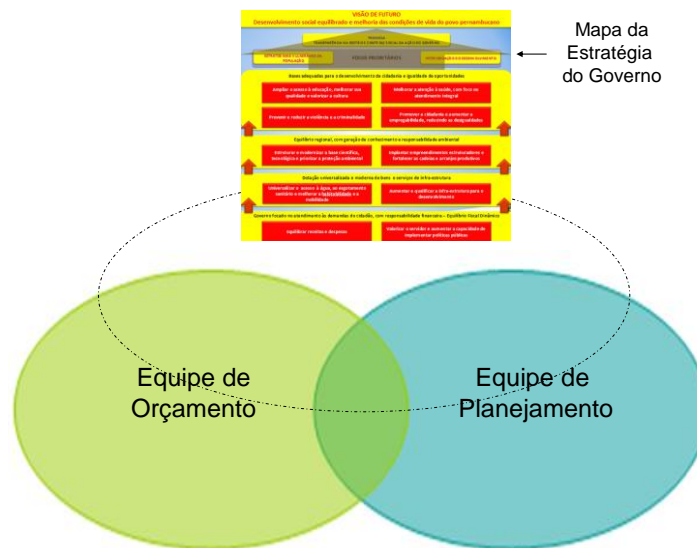


Figura 21: Integração das equipes de planejamento e orçamento com a estratégia do governo

Fonte: Criação do autor, com base nos levantamentos

Todos os integrantes do grupo de implantação do Modelo de Planejamento e Gestão foram treinados nos aspectos conceituais e práticos, no que diz respeito a todas as suas características.

Compostas as equipes, como afirmou o gerente de Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento e Gestão, passam a cumprir a importante missão de implantar,

junto aos órgãos de toda a estrutura do Estado, o Modelo de Planejamento e Gestão inovador. Portanto, o um início de um processo de mudança em toda a estrutura do Governo do Estado de Pernambuco.

O quadro 7 destaca algumas mudanças de paradigma⁵ trazidas pelo Modelo de Planejamento e Gestão.

Quadro 7: Mudanças propostas pelo modelo de planejamento e gestão

PARADIGMA	MUDANÇA PROPOSTA
O Planejamento Estratégico era utilizado apenas por alguns órgãos do Governo, de forma assistemática, e sem maiores cobranças de resultados nem mensurações.	O modelo de planejamento e gestão contempla o planejamento estratégico em todos os órgãos, planejando e mensurando resultados de forma sistêmica.
O foco estava em realizar o obrigatório, seguindo a legislação e os antigos procedimentos, sem se preocupar em tornar os processos mais racionais.	Alguns dos resultados planejados e monitorados sistemicamente visam a mudança radical e o redesenho de processos como pressupostos para conquista de resultados estratégicos.
As pessoas não eram cobradas por resultados	Os objetivos estratégicos são mensurados através de indicadores que abrangem toda estrutura do Estado. Os gestores são responsabilizados, estimulados e pressionados pela eficácia dos resultados.

Fonte: O autor, com base nos levantamentos

Este processo de mudança exigia ações visando trabalhar a cultura organizacional existente. A primeira delas foi a nomeação de gestores competentes e especializados para ocupar os cargos de confiança indicados pelo Governo do Estado. A nomeação de gestores imbuídos do ideal de uma gestão focada em resultados constituiu o primeiro passo para o sucesso do processo de mudança.

O segundo passo correspondeu à capacitação das pessoas nos conceitos de uma gestão pública profissional. De fato, o Governo planejou a realização de cursos, seminários e até especializações nas áreas de Gestão Pública; a preocupação com o desenvolvimento dos servidores está contida no Mapa da Estratégia do Governo como um objetivo estratégico, porém, até o momento dos levantamentos dessa pesquisa, pouco tinha sido modificado no tocante às políticas de capacitação e treinamento do Governo.

⁵ Representação de um padrão a ser seguido

Sem pessoas envolvidas e comprometidas, torna-se árdua a tarefa de gerar resultados e realizar as mudanças necessárias. Com essa realidade, corre-se o risco de ter um excelente Modelo de Planejamento e Gestão que será ineficiente, ineficaz e inefetivo, pois as ações serão realizadas pelas pessoas e essas não estão sendo trabalhadas.

Alguns integrantes da Seplag afirmaram que existem muitos colaboradores públicos desmotivados e descomprometidos na estrutura do Governo do Estado, acomodados na zona de conforto dos seus feudos organizacionais, porém, também existe um universo de colaboradores públicos comprometidos e engajados na mudança, que entendem e apoiam as ações do governo de modernização da gestão. São essas pessoas que fazem a diferença.

Um diretor de uma agência do Governo, de passagem quando da realização de uma entrevista na Seplag, lembrou que existem pessoas em que “o músculo não responde mais”, utilizando-se de uma figura de linguagem para afirmar que, apesar de todo o esforço de capacitação e envolvimento nas mudanças, algumas pessoas não respondem e preferem continuar na sua zona de conforto ou até mesmo oferecer grande resistência aos processos de mudanças.

A realidade cultural⁶ e o envolvimento das pessoas necessariamente precisam ser trabalhados, sob pena das ações de mudança não obterem o sucesso desejado.

A cultura organizacional existente na estrutura do Governo do Estado de Pernambuco influenciou na decisão de se implantar o Modelo de Planejamento e Gestão de forma gradativa. A decisão foi implantar o modelo de planejamento e gestão envolvendo o ciclo PDCA, o marco lógico e a gestão por resultados, deixando a implantação do BSC para um segundo momento. A figura 22 demonstra a lógica de complementaridade dos elementos do Modelo de Planejamento e Gestão.

⁶ Existem estudos acadêmicos que trabalham especificamente a cultura organizacional e os colaboradores nas organizações públicas. A presente pesquisa tem outro foco de análise, porém é importante destacar que quando se trata de organizações, o tema gestão de pessoas deve ser levantado, dando origem a outros possíveis estudos que contribuirão com a realidade em estudo.

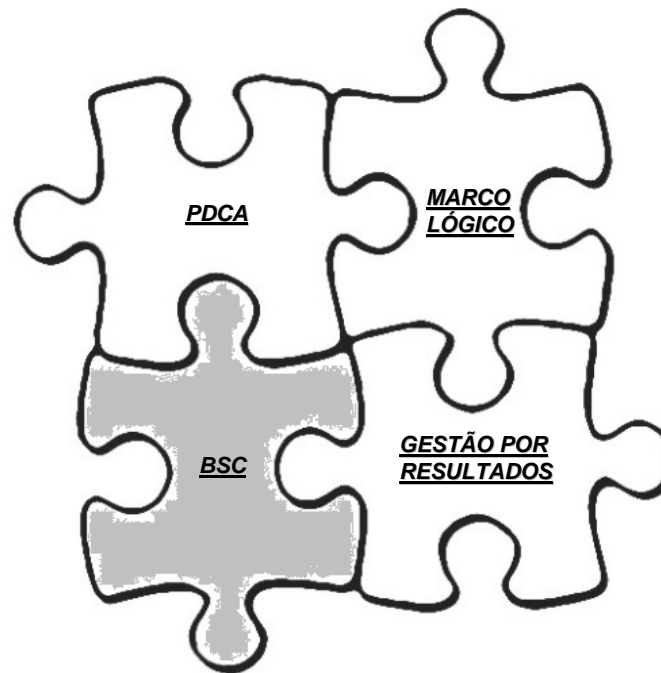


Figura 22: Lógica de complementaridade do Modelo de Planejamento e Gestão com destaque do BSC como ferramenta a ser utilizada em um segundo momento

fonte: O autor

Segundo o Gerente de Planejamento Estratégico, para o Governo a inserção do BSC em um primeiro momento seria “uma agressão ao ambiente”. Implementar o BSC logo de início em um ambiente sem cultura de gestão por resultados, de fato assustaria os servidores.

A decisão do Governo de inserir o modelo de planejamento e gestão de forma gradativa permitiu que as pessoas se acostumassem primeiramente a trabalhar de forma planejada, com foco em resultados, para que, na sequência, fosse inserida uma ferramenta mais sofisticada de gestão estratégica, como o BSC.

A implementação do Modelo de Planejamento e Gestão, mesmo sem o BSC, busca modificar as antigas práticas de gestão instaladas no Governo; desde já, segundo alguns entrevistas, a calmaria da maioria dos órgãos públicos foi substituída pelos uma busca constante por resultados traçados no planejamento.

A figura 23 explicita a filosofia da implantação do Modelo de Planejamento e Gestão em um primeiro momento, sem a utilização do BSC.

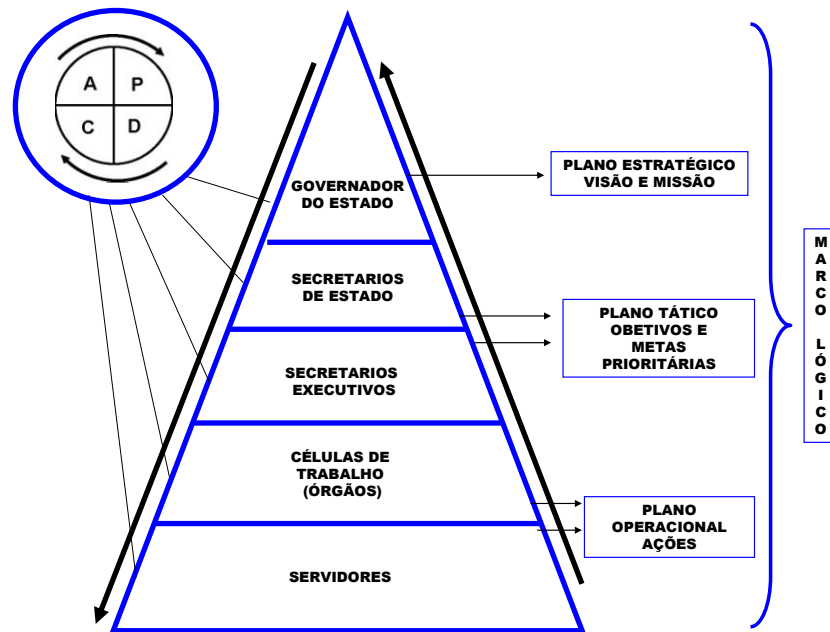


Figura 23: Representação gráfica do modelo de planejamento e gestão em sua primeira versão

Fonte: Criação do Autor, com base nos levantamentos

A gestão por resultados acontece em duas direções: do nível estratégico para os níveis tático e operacional, cobrando os resultados, e dos níveis tático e operacional para o nível estratégico, gerando resultados ou explicitando restrições que impedem o alcance dos mesmos.

O ciclo PDCA estará presente em toda estrutura que deve utilizar seus conceitos como forma de tornar os resultados cada vez mais positivos. Ao mesmo tempo, a hierarquia do planejamento estratégico é obedecida, de acordo com Oliveira (2008), formando planos nos níveis estratégico, tático e operacional.

Assim, tem-se na figura 23 uma representação gráfica do modelo de planejamento e gestão implementado em sua primeira versão:

- 1 - A utilização do ciclo PDCA visando a melhoria contínua para efetividade operacional;
- 2 – A utilização do marco lógico para elaboração, descrição, acompanhamento e avaliação de programas e projetos;
- 3 – A utilização da gestão por resultados integrada aos elementos do planejamento estratégico (planos estratégico, tático e operacional).

Essa mudança significativa de posicionamento teria que ser implementada com muito cuidado e competência, envolvendo e comprometendo todos com o processo de gestão participativa com foco em resultados, convencendo as pessoas de que se trata de uma forma mais

eficiente e eficaz de trabalhar, estimulando o amadurecimento, no âmbito da gestão, em toda a estrutura do Governo, criando condições para que o BSC fosse implementado em um ambiente institucional que tivesse sido preparado e se apresentasse receptivo a essa inovação.

Todas as Secretarias de Estado foram envolvidas no processo de elaboração. Para tanto, passaram por um processo de capacitação nos conceitos e nas práticas pertinentes ao Modelo de Planejamento e Gestão: PDCA, Marco Lógico e Gestão por Resultados. Além desses conceitos, a profissionalização da gestão pública e o planejamento estratégico também foram trabalhados nessa capacitação.

Os Secretários de Estado e os Secretários Executivos participaram ativamente da construção dos objetivos estratégicos e das metas prioritárias. As equipes dos órgãos de cada Secretaria foram envolvidas no processo de elaboração do plano operacional. Este processo participativo buscou engajar as pessoas na construção de um planejamento do qual elas seriam responsáveis pela execução.

A Seplag concebia o marco lógico de todos os resultados planejados através das informações elaboradas, submetendo-o para validação dos responsáveis, geralmente os Secretários Executivos. No marco lógico tinha-se a integração dos conceitos de gestão por resultados integrados aos elementos do planejamento estratégico, deixando mais claras as ações nas mais diversas áreas do governo e as definições de conteúdo e prazos.

O Modelo de Planejamento e Gestão em sua versão primeira não contemplou o BSC. Precisava-se então colocá-lo em prática e monitorar suas ações. Para isso um ciclo de monitoramento, utilizando-se uma metodologia singular, concebida com base em estudos e benchmarking realizados pela equipe da Seplag.

A Metodologia de Monitoramento dos Resultados do Modelo de Planejamento e Gestão

O monitoramento dos resultados do Modelo de Planejamento e Gestão do Estado obedece rigorosamente um ciclo de cinco semanas. Como ele contém dez objetivos estratégicos, a cada semana são monitorados dois, levando cinco semanas para completar o ciclo. (Figura 24).

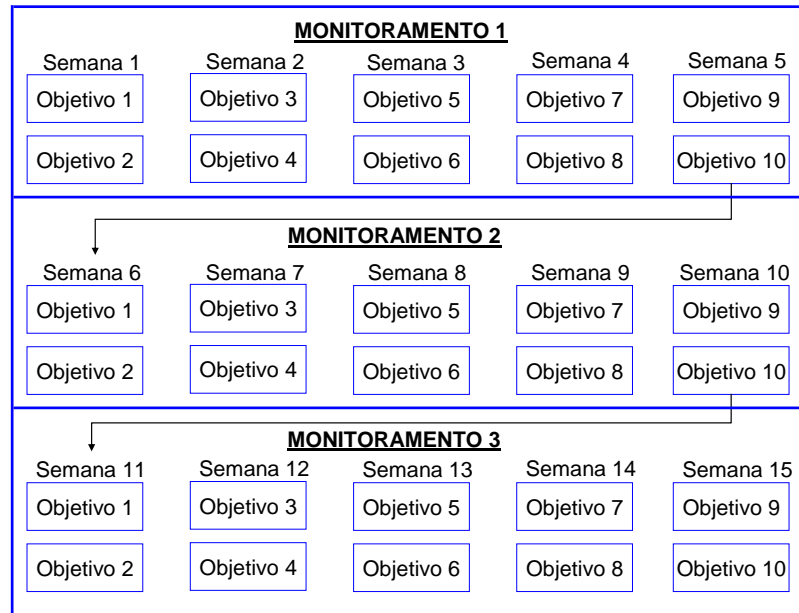


Figura 24: Lógica do ciclo de cinco semanas de monitoramento

Fonte: criação do autor, com base nos levantamentos.

A figura 24 deixa clara a lógica do ciclo dos monitoramentos, de forma que a cada cinco semanas todos os objetivos terão sido monitorados. No exemplo ilustrado em quinze semanas, todos os objetivos estratégicos do Governo terão sido monitorados três vezes, e o ciclo continua dessa forma, ininterruptamente.

A sistemática de monitoramento dos resultados do Modelo de Planejamento e Gestão do Estado contempla cinco momentos. De forma ilustrada tem-se, na figura 25, uma visão dinâmica dos cinco momentos que formam o processo de monitoramento.

O primeiro momento contempla uma visão de acompanhamento durante todo o mês, o segundo acontece cinco dias antes da realização da reunião de monitoramento, o terceiro três dias antes, o quarto dois dias antes e o quinto caracteriza-se pela reunião de monitoramento, na data marcada, a qual é rigorosamente obedecida.

Um dia da semana⁷ do Governador é dedicado ao monitoramento dos objetivos estratégicos, a cada turno é monitorado um objetivo, um pela manhã e outro na parte da tarde.

⁷ As terças-feiras são definidas como o dia do monitoramento, porém pode ser transferido para outro dia da semana, devido a compromissos formais estratégicos. É possível que o Governador ou os Secretários solicitem reuniões extraordinárias para tratar de assuntos referentes aos objetivos estratégicos. Assuntos referentes ao Modelo de Planejamento e Gestão são de elevada prioridade para a cúpula estratégica do Governo.

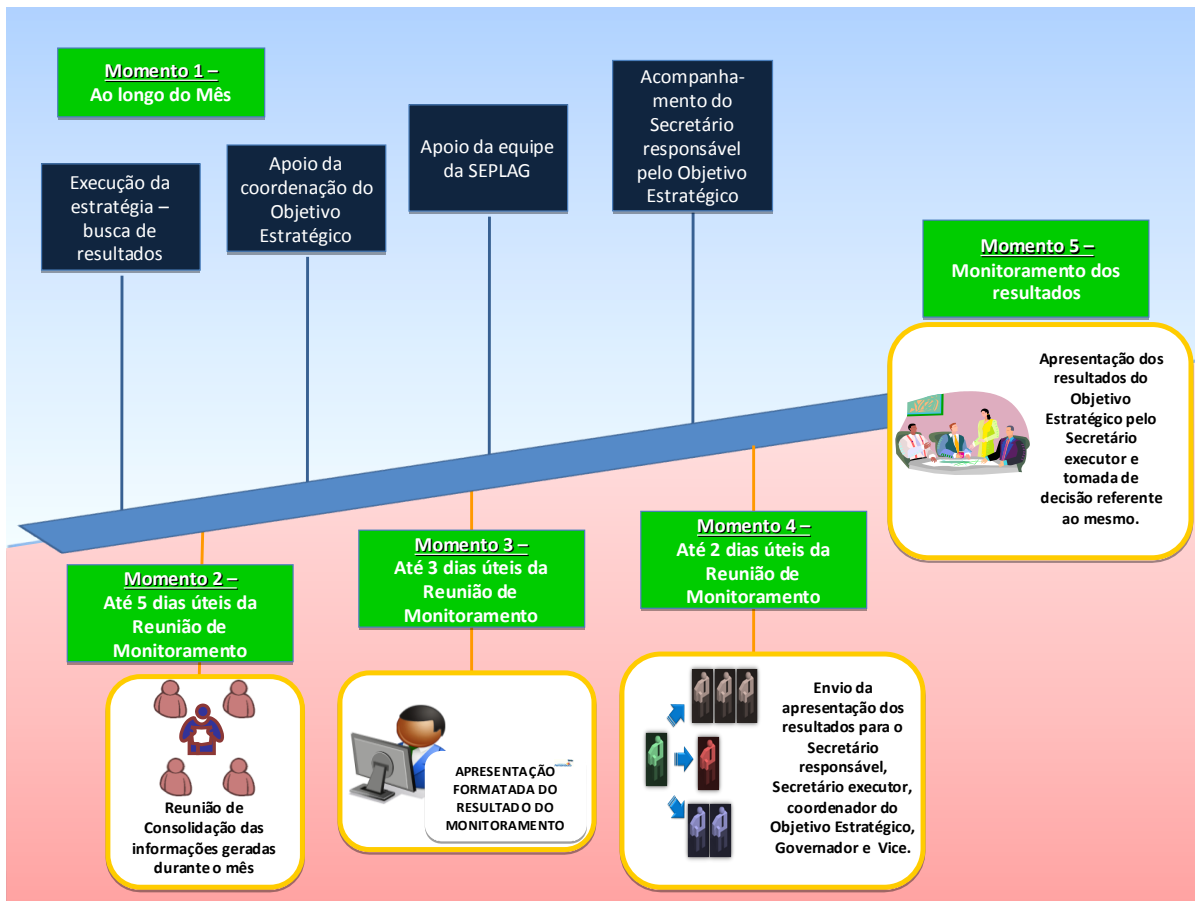


Figura 25: Sistemática de monitoramento da implantação do Novo Modelo de Planejamento e Gestão.

Fonte: O autor, com base em Documentos Interno da Seplag

No primeiro momento, a equipe da Secretaria de Estado responsável pelo objetivo estratégico executa procedimentos para monitorar os resultados e os indicadores de desempenho. Enquanto isso, equipes da Seplag, cada uma dedicada ao acompanhamento de um objetivo estratégico específico, ajuda a resolver impasses e facilita as atividades de monitoramento interno.

Ainda no primeiro momento, o Secretário de Estado responsável pelo objetivo estratégico acompanha, faz registros, toma decisões e resolve possíveis impasses. O diferencial desse modelo de monitoramento é que o Secretário de Governo responsável pelo objetivo estratégico nunca é da Secretaria de Estado executora dos resultados. Um exemplo é o objetivo estratégico de Segurança, que tem como responsável o Secretário de Planejamento e Gestão. Portanto, tem-se o secretário executor e o secretário responsável para cada objetivo estratégico. Este cruzamento de responsabilidades promove e favorece a integração entre os Secretários de Estado.

Através da isenção do Secretário Responsável pelas operações internas, gera-se uma cobrança de resultados mais firme e racional, baseada em uma visão mais clara, devido à condição de agente externo. Esse método foi chamado de objetivos estratégicos cruzados.

Todo esse suporte de pessoas preparadas para resolver impasses, restrições ou dificuldade na execução dos resultados constitui um filtro de problemas que chegam à reunião de monitoramento com o Governador e o Vice-governador. Em modelos ultrapassados, qualquer impasse ou dificuldade iria parar na mesa do Governador, que ocuparia seu tempo com decisões táticas e operacionais em sacrifício do tratamento das questões estratégicas. De fato, o gestor público precisa cada vez mais voltar-se para o estratégico. Para isso, as equipes tática e operacional do Governo devem estar comprometidas com os resultados.

Conforme demonstrado na figura 26, durante o mês o processo de geração de resultados é liderado pelo Secretário Executor, através da equipe da sua secretaria, com o apoio da coordenação do Objetivo Estratégico, da equipe da S e do Secretário responsável pelo objetivo.

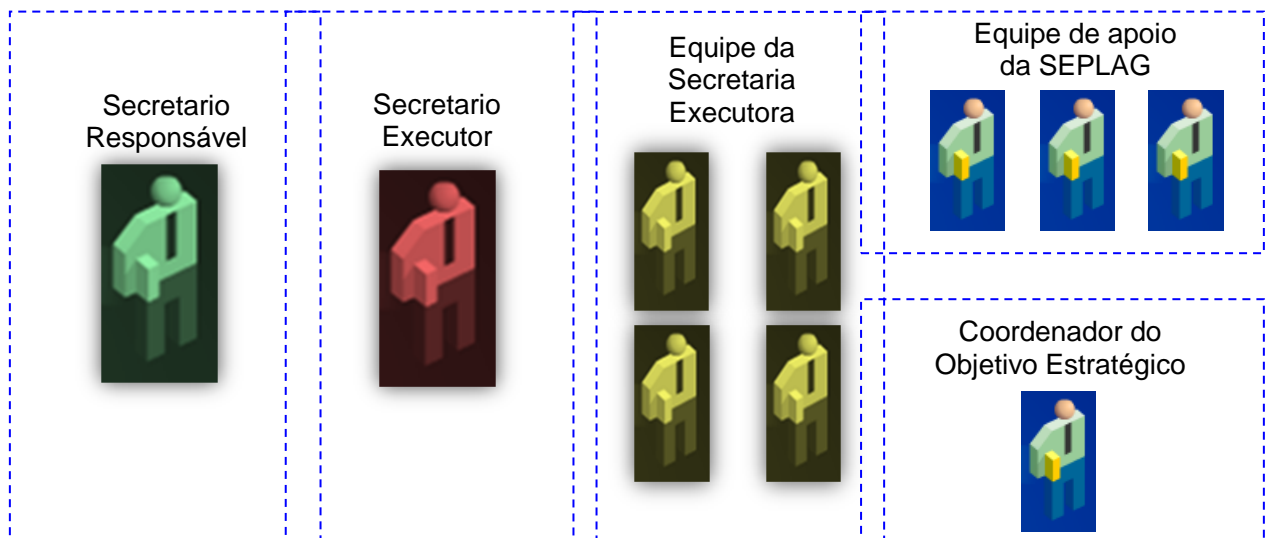


Figura 26: Sistema de monitoramento e apoio à geração de resultados durante o mês

Fonte: O autor, com base nos levantamentos

Realisticamente, tem-se uma equipe estratégica direcionando inteligência, esforços e energia para produzir, de forma eficiente, eficaz e efetiva, os resultados previstos no conteúdo do Modelo de Planejamento e Gestão.

O segundo momento acontece no quinto dia útil que antecede a reunião de monitoramento. Trata-se de uma reunião de consolidação entre todos os envolvidos com a

geração de resultados do objetivo estratégico que será monitorado. Neste momento tem-se a validação das informações coletadas no mês, a preparação de Relatório de Monitoramento das Metas Prioritárias e a chancela conjunta do relatório. Esta reunião dura em torno de quatro horas sua pauta se baseia nas informações geradas no primeiro momento da sistemática de monitoramento, tendo como foco principal os resultados planejados e seus planos operativos.

No final desta reunião de consolidação um documento formal denominado de “Relatório de Monitoramento” é chancelado por todos os participantes: : coordenador do objetivo estratégico, equipe da Seplag, , Secretário Responsável e o Secretário Executor junto com sua equipe.

No terceiro momento, a equipe da Seplag trabalha com as informações consolidadas na etapa anterior, para a elaboração dos relatórios de monitoramento de cada Objetivo Estratégico , denominados “Cadernos de Monitoramento”. As informações também são formatadas em uma apresentação PowerPoint, de forma padronizada, com o monitoramento de cada Objetivo Estratégico a ser apresentado na Reunião de Monitoramento.

Quando interrogado sobre a possível informatização deste método através de um software de gestão estratégica, o Gerente de Planejamento Estratégico afirmou que um software denominado de “Painel de Controle”⁸ está pronto e em fase de alimentação para teste. A expectativa é que em pouco tempo este software substituirá a forma atual de realização dos monitoramentos. Este ferramenta de tecnologia da informação já será alimentada pelas informações do BSC, cuja concepção será analisada no item 4.2 desta pesquisa.

O quarto momento consiste no envio ao Governador, Vice-Governador e aos Secretários envolvidos, do Caderno de Monitoramento⁹. Com este conhecimento prévio do conteúdo da reunião de monitoramento, os partícipes podem se preparar melhor. Com isso, a reunião se torna mais eficaz, voltada para a tomada de decisões.

⁸ No apêndice B é possível ter acesso a mais detalhes referentes ao “Painel de Controle”.

⁹ Em geral, esse envio acontece em uma sexta-feira e a reunião de monitoramento se realiza na terça, exatos dois dias úteis para apreciação do documento.

No quinto momento é efetivamente realizada a reunião de monitoramento. (Figura 27), quando o Secretário Executor apresenta os resultados da execução de seu objetivo estratégico. Importante destacar que apenas o Secretário Executor principal pode apresentar o monitoramento. Em entrevista, foi relatado por integrantes da equipe de Planejamento Estratégico da Seplag que não existe a possibilidade do monitoramento acontecer sem o Secretário Executor estar presente. Caso sua ausência seja inevitável, a reunião é adiada .

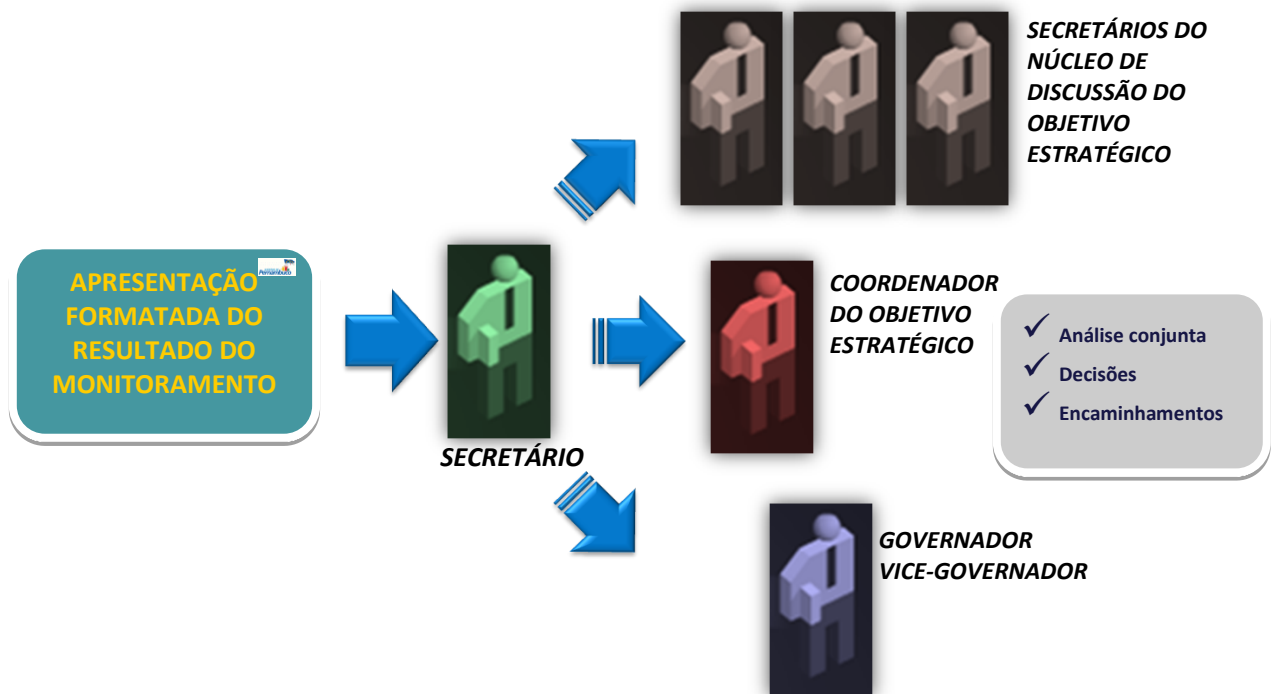


Figura 27: Quinto momento da sistemática de monitoramento: Reunião de Monitoramento

Fonte: Documentos Internos da Seplag

A reunião de monitoramento é o momento de análise conjunta dos resultados, através das colocações e registros dos participantes em relação ao “Caderno de Monitoramento” recebido e estudado antecipadamente. São tomadas decisões e definidos os encaminhamentos necessários para garantir o alcance dos objetivos estratégicos.

Trata-se de uma reunião dinâmica, com foco nos resultados do período e nas dificuldades encontradas. Conforme ilustrado na figura 28, a liderança da reunião de monitoramento é do Governador, que comanda a reunião, acompanhado pelo Vice-Governador. O Secretário responsável pela execução do objetivo estratégico apresenta os resultados em uma tela projetada: trata-se da apresentação padrão do monitoramento (produzida no momento 3). Exatamente ao

lado da tela de apresentação, outra tela registra os encaminhamentos e as decisões tomadas no decorrer da reunião, caracterizando-se como uma ata. Estes registros são entregues a todos os presentes, no final da reunião.

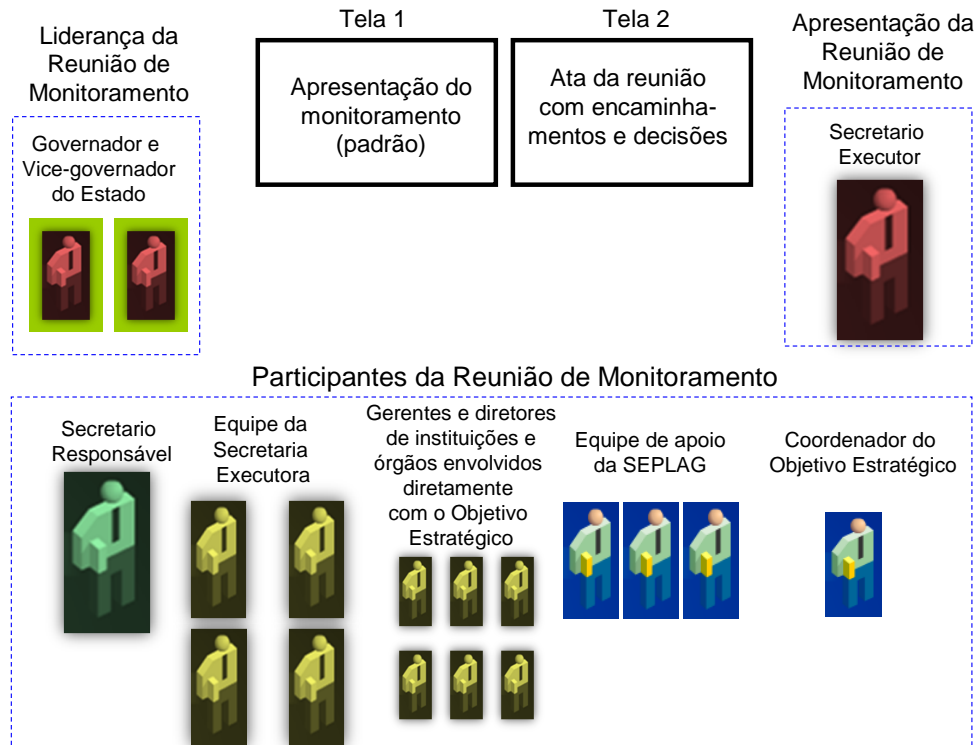


Figura 28: Dinâmica da Reunião de Monitoramento

Fonte: Documentos Internos da Seplag

Participam também da reunião o Secretário responsável por cobrar os resultados do objetivo estratégico, a equipe da secretaria executora, a equipe de apoio da Seplag, o coordenador do objetivo estratégico, assim como diretores e gerentes de instituições e órgãos envolvidos diretamente com o objetivo estratégico.

Percebe-se que o método de monitoramento para implementação do Modelo de Planejamento e Gestão foi pensado de forma inovadora e pragmática. Trata-se de um método centrado em resultados e soluções, envolvendo e comprometendo as pessoas com a efetividade.

Desde a implantação da prática de monitoramento, em maio de 2008, durante todas as semanas houve monitoramento com a presença do Governador, do Vice e dos Secretários envolvidos com cada objetivo estratégico. De maio a dezembro de 2008 foram 54 reuniões

realizadas, 142 metas prioritárias geradas ou aprimoradas, 706 desdobramento de resultados em ações e 808 encaminhamentos.

A disciplina na realização das reuniões mostrou o interesse da cúpula estratégica do Governo em implementar o Modelo de Planejamento e Gestão. O envolvimento pessoal do Governador e do Vice-Governador deixou claro que o foco do Governo é a profissionalização da gestão para o alcance dos resultados de forma eficiente e eficaz.

Faltava ao Governo a concepção e implantação do BSC, como já previsto no Modelo de Planejamento e Gestão, como forma de tornar ainda mais eficaz o monitoramento dos resultados. O BSC acrescenta ao Modelo de Planejamento e Gestão a mensuração de resultados, a integração sistêmica de toda a cadeia de valor do Governo do Estado e a disseminação dos resultados por toda a estrutura do Governo, através de indicadores de desempenho integrados a uma lógica de causalidade sistêmica.

A cultura do BSC foi sendo trabalhada desde o princípio da concepção do Modelo de Planejamento e Gestão. No início do segundo semestre de 2008, a equipe da Seplag iniciou a concepção do BSC do Governo do Estado de Pernambuco, tendo como base o conjunto de resultados propostos no mesmo mapa da estratégia.

De fato, o BSC foi concebido e a sua implantação está programada para o mês de junho de 2009. O próximo item desta pesquisa corresponde à análise específica da concepção do BSC no Governo do Estado de Pernambuco¹⁰.

¹⁰ A presente pesquisa tem como objetivo analisar a concepção do BSC do Governo do Estado de Pernambuco, deixando a análise da sua implantação para estudos posteriores.

4.2 O Balanced Scorecard no Governo do Estado de Pernambuco

Esta dissertação foi elaborada para responder ao problema de pesquisa proposto: Como se deu a concepção do *Balanced Scorecard* no Governo do Estado de Pernambuco? Julgou-se necessário dissertar sobre o Modelo de Planejamento e Gestão do caso em estudo para que fosse possível fundamentar a resposta ao problema de pesquisa de maneira cronológica, sistêmica e completa.

Nesta sessão procura-se explicitar como se deu a concepção do BSC no Governo do Estado de Pernambuco. Como forma de facilitar o entendimento do processo de concepção do BSC na realidade estudada, esta sessão subdivide-se em dois tópicos:

- 4.2.1. Concepção do BSC;
- 4.2.2. Análise crítica da Concepção do BSC.

O primeiro tópico caracteriza-se pela descrição da concepção do BSC de acordo com os levantamentos realizados. No segundo tópico faz-se uma análise crítica do processo de concepção do BSC identificado.

4.2.1 Concepção do *Balanced Scorecard*

A implantação do Modelo de Planejamento e Gestão ocorreu no ano de 2008. No segundo semestre do mesmo ano iniciou-se a concepção do *Balanced Scorecard*.

1 - O escopo do Modelo de Planejamento e Gestão, a abordagem metodológica e os marcos conceituais, fundamentados na sessão anterior desta pesquisa, foram repassados e validados ao nível tático, através da formação de grupos de trabalho;

2 – O planejamento estratégico foi disseminado através do “Mapa da Estratégia”, abordado na sessão anterior, e do “Manual do Planejamento Estratégico”, que foi distribuído aos órgãos da estrutura organizacional do Estado. Este manual continha as informações relativas à a orientação de como proceder para replicar os conceitos de Planejamento Estratégico em cada órgão. A ideia era espalhar o conceito por todo o sistema organizacional do Estado, criando gradativamente uma cultura estratégica;

3 – A Secretaria de Planejamento e Gestão - instituiu uma equipe para o atendimento presencial de todos os gerentes e diretores dos órgãos do Governo que julgassem necessário

esclarecimentos sobre o “Manual de Planejamento Estratégico”. Esse serviço funciona como uma consultoria interna do Governo para fins de estratégia.

A pesquisa constatou que o Governo do Estado de Pernambuco teve o cuidado de implantar uma versão primeira do planejamento estratégico, utilizando elementos básicos e tradicionais como visão, missão, objetivos, metas e ações. Para não agredir a cultura organizacional instalada decidiu-se implantar o BSC em um segundo momento.

A decisão de implantar o BSC existiu desde o início, na concepção do Modelo de Planejamento e Gestão. Paralelamente à implantação do modelo, uma equipe já trabalhava na pesquisa, visando a concepção de indicadores de desempenho para a realidade pública. A decisão foi iniciar o processo de implantação do BSC no princípio de 2009.

A equipe de consultores da Seplag realizou pesquisas e formulações, dando origem a um banco de indicadores de desempenho, insumos para o processo de concepção do BSC. Estes estudos se basearam em contribuições teóricas e práticas, tomando um modelo estudos científicos e experiências semelhantes em outras organizações públicas.

A utilização de experiências exitosas em outras organizações públicas foi possível através do processo de benchmarking abordado no item, que auxiliou a concepção desse banco de indicadores. As experiências de consultorias e dos profissionais especializados da Seplag também contribuíam para a mensuração dos resultados de cada área estratégica do Governo.

Reuniões estruturadas com as equipes estratégicas de todas as Secretarias de Estado foram realizadas, para envolvê-las no processo de concepção do banco de indicadores. Nessas reuniões, um conjunto de indicadores era apresentado, validado e concebido através de debates aprofundados. De fato, a Seplag teve que dialogar com especialistas da saúde, da educação, da segurança e das diversas áreas estratégicas do Governo para que os indicadores de desempenho fossem considerados em uma forma efetiva de avaliação de desempenho.

Ao final de muitas pesquisas, estudos, debates e elaborações gerou-se um banco de indicadores com a seguinte estrutura:

- Três indicadores de impacto ligados à visão de futuro e aos focos prioritários;
- 30 indicadores de impacto ligados aos dez objetivos estratégicos;
- 187 indicadores de resultado, a fim de mensurar o desempenho das 247 ações prioritárias.

Com base no banco de indicadores, a mesma equipe que concebeu o Modelo de Planejamento e Gestão iniciou a concepção do BSC para que a implantação do modelo se completasse.

O primeiro passo foi definir os níveis de indicadores a serem trabalhados. Na figura 29 é possível observar a lógica dos indicadores de desempenho do BSC no Governo do Estado de Pernambuco.

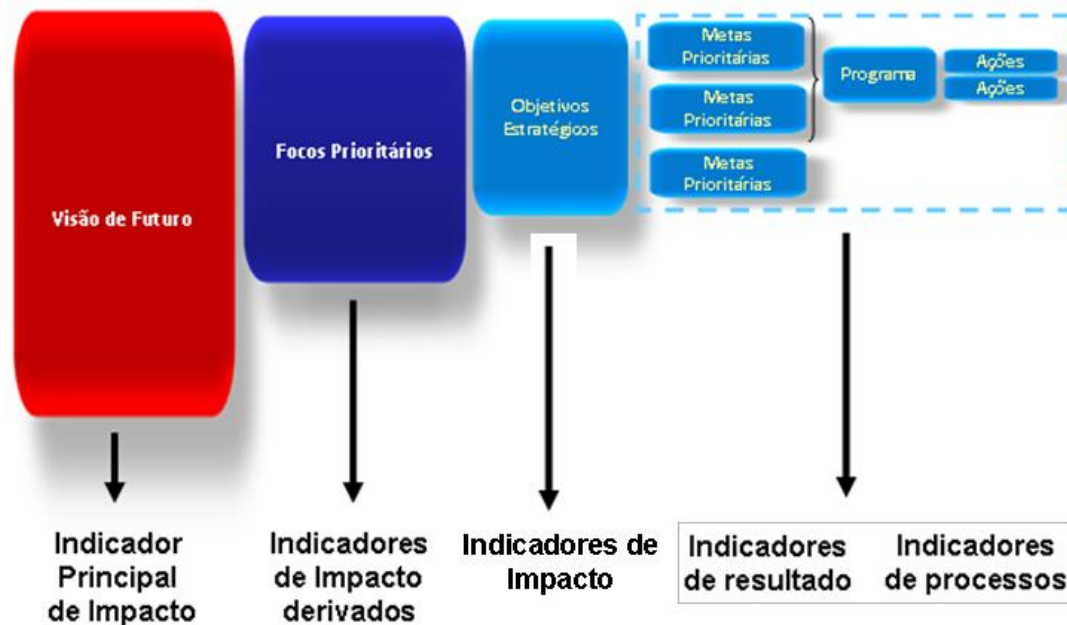


Figura 29: Lógica dos Indicadores de Desempenho do BSC.

Fonte: O autor, com base nos documentos internos da Seplag.

A visão de futuro é mensurada através do indicador principal de impacto, os focos prioritários pelos indicadores de impacto derivados, os objetivos estratégicos através dos indicadores de impacto, as metas prioritárias, os programas e ações por indicadores de resultado e de processo. O banco de indicadores de forma completa não foi disponibilizado para esta pesquisa, porém, no decorrer da dissertação foi possível observar alguns exemplos de indicadores.

A figura é representativa, pois a estrutura do planejamento estratégico do Governo contempla a visão de futuro, dois focos prioritários, dez objetivos estratégicos, cento e cinquenta metas prioritárias, quinze programas e duzentas ações. Podem existir metas prioritárias ligadas diretamente ao objetivo estratégico ou a programas específicos, que por sua vez influenciam no resultado do objetivo estratégico.

A lógica do sistema de indicadores do caso em estudo é ilustrada pela figura 30 que, através de exemplos práticos, deixa claro como se dá o encadeamento lógico do sistema de indicadores. Os percentuais de famílias cadastradas e de famílias atendidas constituem como indicadores de processos, para fins de avaliação, pois, quanto mais elevados, mais eficiente será o indicador de resultado, no exemplo em questão, a proporção de indigentes. Os indicadores de impacto existem para medir o impacto dos processos e os resultados gerados; trata-se da mensuração da efetividade das ações estratégicas.



Figura 30: Lógica dos Indicadores de Desempenho do BSC.

Fonte: Documentos internos da Seplag.

A figura 31 evidencia a lógica dos indicadores do BSC do Governo do Estado de Pernambuco. Através de uma lógica de cadeia de valor, os indicadores de processos referem-se aos indicadores de resultado, que por sua vez respondem aos indicadores de impacto, que mensuram a efetividade do objetivo estratégico.

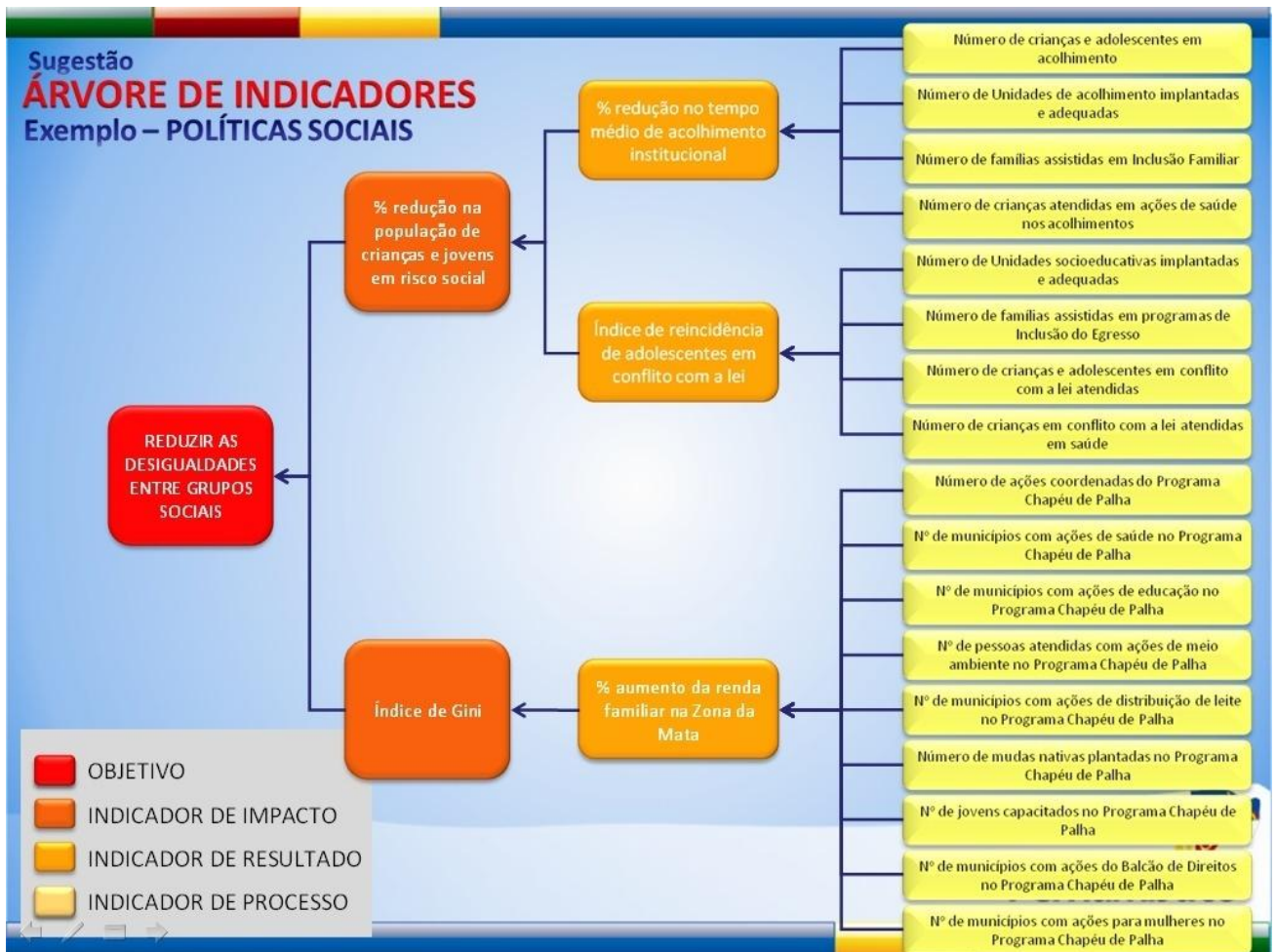


Figura 31: Lógica dos Indicadores de Desempenho do BSC.

Fonte: Documentos internos da Seplag. EPLAG

A figura 32 ilustra o indicador de impacto principal mensurando a conquista da visão de futuro através do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Este índice é a média ponderada entre o IDH-R – Renda, IDH-E – Educação e IDH-L – Longevidade. Interessante observar que a visão de futuro do Governo refere-se os “desenvolvimento social equilibrado e melhorias das condições de vida do povo pernambucano”; já que o IDH envolve renda, educação e longevidade, o indicador e a visão estão em sintonia.

Para mensurar os focos prioritários foram definidos dois indicadores de impacto derivado. O primeiro baseado no índice de gini que mede o grau de distribuição da renda entre os indivíduos, em uma economia. O segundo baseado no Produto Interno Bruto – PIB regionalizado; trata-se do indicador macroeconômico que sintetiza o resultado final da atividade produtiva de uma região específica.

Existe sintonia entre os índices de gini e o PIB regionalizado em relação aos focos prioritários, respectivamente: extratos mais vulneráveis da população e interiorização do desenvolvimento.

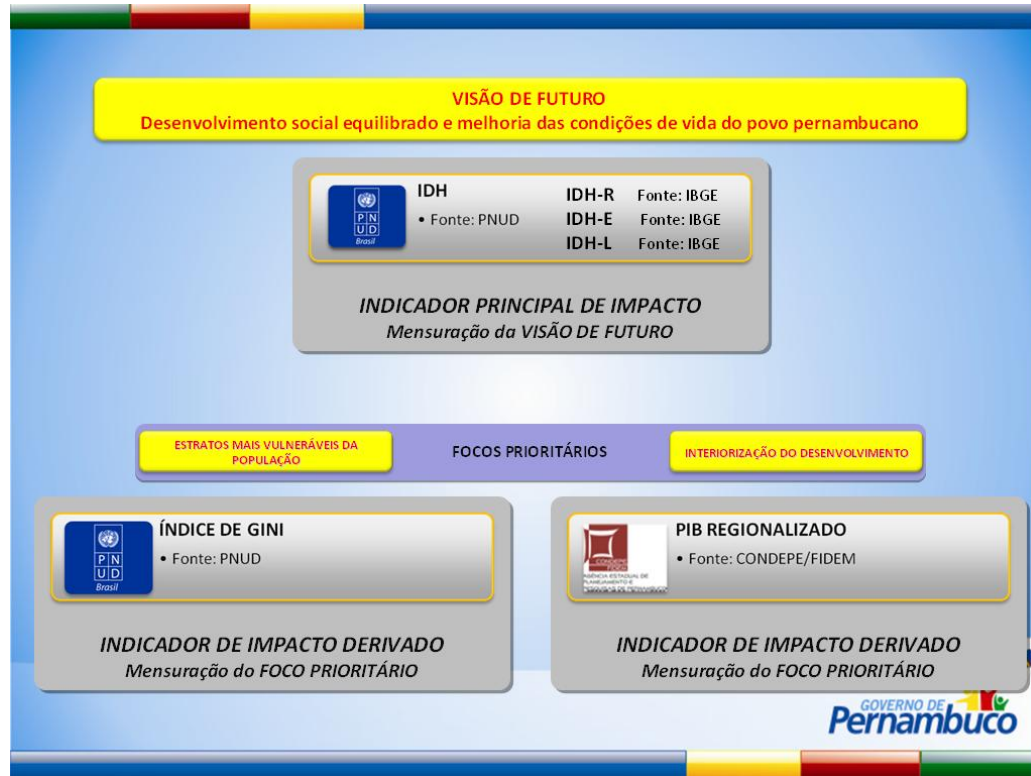


Figura 32: Indicador principal de impacto e indicadores derivados

Fonte: Documento Interno da Seplag.

Para conquistar a visão de futuro e os focos prioritários o Governo precisava gerar impacto para ter resultados positivos nos seus indicadores de impacto principal e derivados. Para tanto, se utilizaria indicadores de impacto.

A concepção desses indicadores de impacto baseou-se nos objetivos estratégicos, a fim de mensurá-los. Na figura 33 é possível observar um exemplo prático da concepção dos indicadores de impacto do objetivo estratégico: Universalizar o acesso à água, ao esgotamento sanitário e melhorar a habilidade e a mobilidade.

Os indicadores de impacto deste objetivo estratégico caracterizam-se pelo percentual de domicílios com rede de água, percentual de domicílios com rede de esgoto e o índice de carência habitacional. Todos esses indicadores de impacto forem mensurados pelo IBGE/PWAD. .



Figura 33: Exemplo prático de indicadores de impacto.

Fonte: Documentos Internos da Seplag.

Os indicadores de resultados existem para mensurar os resultados das ações específicas a fim de garantir resultados positivos aos indicadores de impacto do objetivo estratégico. Para isso o Governo criou um conjunto com quinze programas, que são mensurados através dos indicadores de resultados.

O exemplo da figura 34 ilustra um programa derivado do objetivo estratégico ilustrado na figura 33: o Programa de Habitabilidade de Pernambuco. Tal ilustração explicita os três indicadores de resultados ligados a este programa: o percentual do déficit habitacional, obtido por informações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese e os percentuais de implantação de academias da cidade e de requalificação de equipamentos urbanos, através de informações da Secretaria das Cidades – Secid.



Figura 34: Exemplo de Indicadores de Resultado

Fonte: Documentos Internos da Seplag

Para cada indicador foi criada uma identificação detalhada e um padrão, denominados “carteira de identidade”. Esta contém informações importantes que clarificam os conceitos e a forma de determinação do indicador para os envolvidos no seu resultado. O quadro 8 identifica e conceitua os elementos que compõem a “carteira de identidade” de cada indicador do Governo.

Quadro 8- Elementos que compõem a carteira de identidade dos Indicadores de desempenho do BSC.

ELEMENTO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE DO INDICADOR	CARACTERIZAÇÃO DO ELEMENTO
Descrição / Conceituação	Identificação e conceituação do indicador. A maioria dos indicadores utilizados originam-se de instituições tradicionais na mensuração de resultados de determinadas áreas. Neste tópico explica-se, em síntese, como se origina o indicador.
Objetivo	Descrição do Objetivo Estratégico ao qual o indicador está ligado.
Unidade de Medida	Descrição da forma de mensuração do indicador. Exemplos: nota de 0 a 10 e percentuais positivos e negativos.
Periodicidade	Determinação da periodicidade da avaliação do indicador. Exemplos:

	Mensal, bimensal, anual.
Data de Apuração	Determinação exata das datas de apuração dos resultados dos indicadores, estabelecendo dia, mês e ano de todas as apurações, até dezembro de 2010.
Delimitação Geográfica	Identificação da área geográfica que o indicador de desempenho abrange.
Método de Cálculo/Fórmula	<p>Explicação do método de cálculo do indicador. Exemplo:</p> <p>A fórmula geral do Ideb origina-se da seguinte fórmula:</p> $IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji} \quad 0 \leq N_j \leq P_j \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_j \leq 10$ <p>em que,</p> <p>i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do censo escolar;</p> <p>N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j, obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;</p> <p>P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j;</p>
Fontes de Informação	Identificação do órgão ou instituição que servirá como fonte de informação para a medição do indicador.
Responsável pelo Cálculo / Apuração	Caracterização do órgão ou instituição responsável pelo cálculo ou apuração dos resultados do indicador. Quando o indicador advém de órgãos ou instituições externas, trata-se apenas da apuração; no caso de indicador específico, trata-se do órgão responsável pela realização do cálculo.
Benchmark-Índice	Determinação do índice de desempenho captado no processo de benchmarking.
Peso	Determinação do peso (grau de importância) do indicador no sistema BSC.
Meta	Determinação da meta a ser cumprida por tal indicador. Exemplo: 99% da população alfabetizada ou 0,6 no coeficiente de gini .
Faixa de Desempenho – Limite Inferior de Cada Faixa	Caracterização da faixa de variação positiva e negativa, determinando os limites aceitáveis pelo indicador.

Fonte: O autor baseando-se em informações do levantamento de dados.

Com isso, tem-se clareza na informação dos planos, defendida por Oliveira (2008), Fischmann e Almeida (1990) e Kotler (2000) como imprescindível ao processo de planejamento

estratégico. Segundo Kaplan e Norton (2000), para cada indicador definido mapeia-se sua origem de dados, ou seja, quais entidades da organização serão responsáveis pelo fornecimento de informações associadas a cada métrica. Este referencial teórico foi contemplado através das “carteiras de identidade” dos indicadores de desempenho.

Com todos os indicadores definidos e identificados claramente, foi possível balancear os indicadores conforme determina a ferramenta do BSC.

No caso em estudo, as vinculações de causa e efeito foram levadas em consideração desde o momento do estudo para a elaboração do conjunto de indicadores de desempenho. O fato de se ter um mapa da estratégia explicitando os objetivos estratégicos, a visão e os focos prioritários do Governo fez com que os indicadores fossem concebidos a fim de mensurar os resultados desse conjunto de decisões.

Portanto, os indicadores de desempenho já foram concebidos determinando as vinculações de causa e efeito. A figura 35 ilustra a lógica de causa e efeito dos indicadores, que pode ser entendida através de duas perspectivas diretivas: ascendente e decrescente.

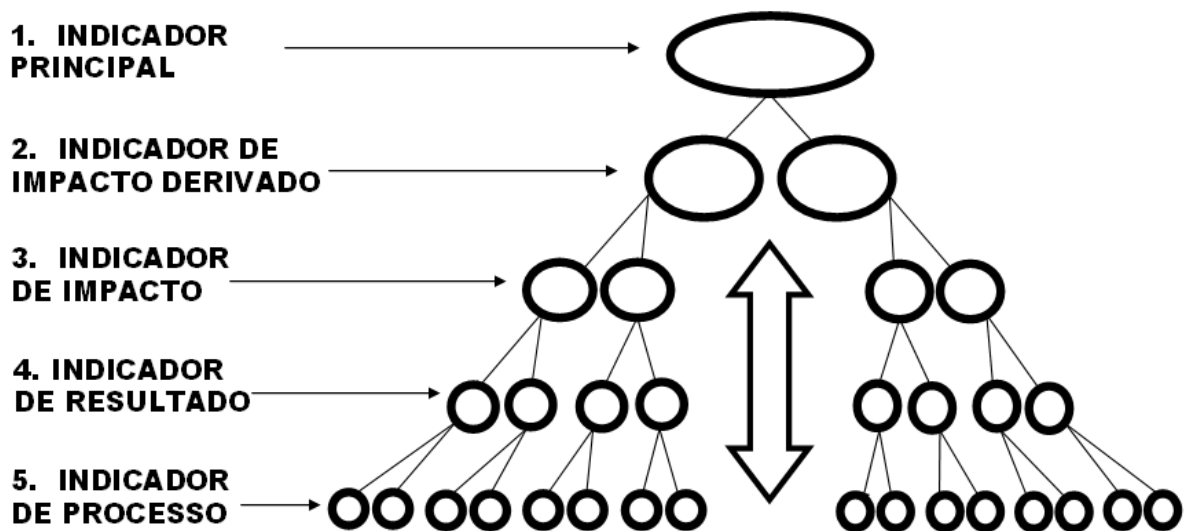


Figura 35: Lógica de causalidade dos indicadores de desempenho

Fonte: O autor, com base em informações do levantamento de dados.

Entendendo o sistema de forma crescente, de baixo para cima, os indicadores de processos fazem com que os indicadores de resultados sejam positivos, que por sua vez alimentam os resultados dos indicadores de impacto, ligados a indicadores de impacto derivados que, por fim, determinam o indicador de impacto principal.

Já de forma descendente, de cima para baixo, o indicador de impacto principal precisa de indicadores de impactos para que seus resultados sejam medidos de forma mais efetiva. Os indicadores de impacto derivado são o espelho da efetividade dos indicadores de resultados a ele ligados; esses indicadores se sustentam em indicadores de processos, que os auxiliam a ser mais eficazes, eficientes e efetivos.

Para que o balanceamento estivesse completo, restava a determinação da importância ou peso de cada indicador. Essa determinação de peso visa equilibrar a importância de cada indicador, para que o sistema de avaliação de desempenho se apresente com capacidade de eliminar distorções em função da maior e menor importância de indicadores definidos, tornando a mensuração dos resultados mais eficaz.

A figura 36 ilustra o método de balanceamento utilizado no Governo do Estado de Pernambuco: trata-se de uma planilha que visa balancear os indicadores de desempenho institucionais.

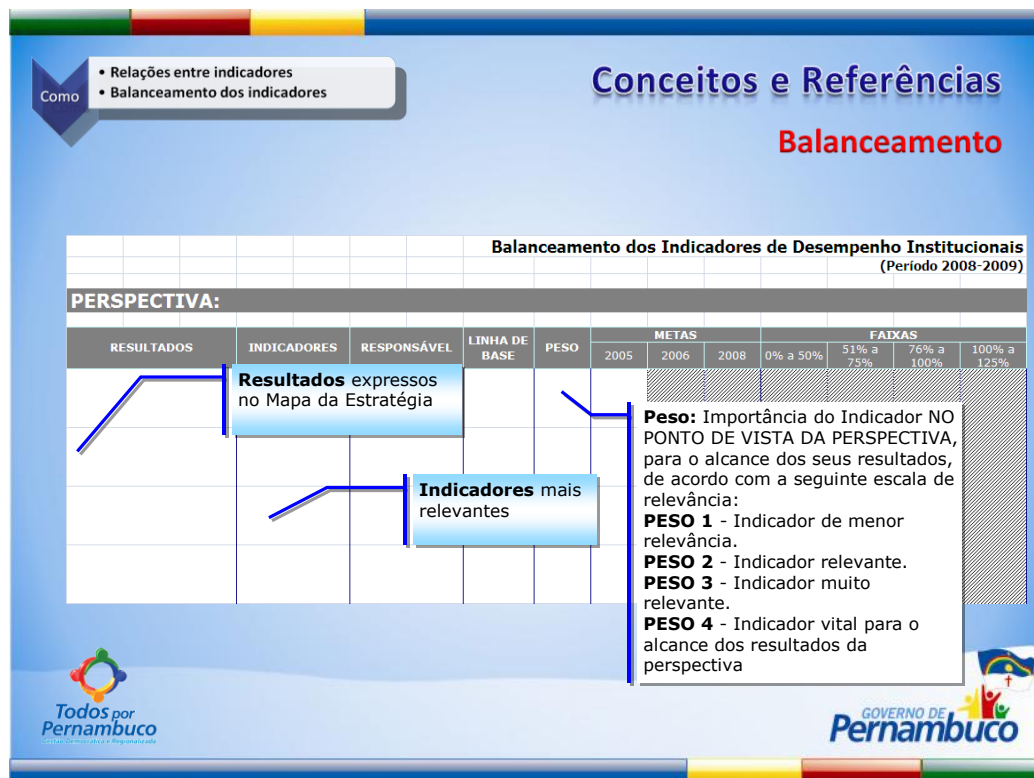


Figura 36: Método de Balanceamento dos Indicadores de Desempenho Institucionais

Fonte: Documentos internos da Seplag

A planilha informa a perspectiva em que os indicadores estão inseridos, os resultados caracterizados pelos objetivos estratégicos referenciais de cada indicador; identifica o indicador e

o responsável pelo resultado. A linha de base informa o cálculo do indicador antes do processo de geração de resultados. O peso balanceia os indicadores de desempenho conforme sua importância para aquela perspectiva. As metas informam o índice ideal para cada período, geralmente anual. As faixas são os níveis de efetividade do indicador, informando sua situação, conforme o percentual da meta.

Através dessa planilha, o Governo do Estado de Pernambuco visa balancear os indicadores, utilizando uma escala de importância para equilibrar a mensuração dos resultados. Este escala de importância é realizada através da determinação de pesos, que caracterizam a ponderação dos resultados.

Na ocasião dos levantamentos de dados desta pesquisa, a equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco trabalhara no balanceamento de todos os indicadores através do referido método. Foi autorizada a utilização de alguns exemplos práticos, para que ficasse mais claro o método de balanceamento dos indicadores, que faz parte da concepção do BSC, foco de análise desta pesquisa.

O balanceamento acontece de forma sistêmica, envolvendo todos os tipos de indicadores concebidos. O foco é monitorar o desempenho de cada objetivo estratégico. Para tanto, se tem os indicadores de resultados, que visam mensurar o resultado dos indicadores de processos. Os indicadores de processos são balanceados e dão origem ao indicador de desempenho da perspectiva. O índice mensurado do indicador de resultado será balanceado com o índice mensurado pelo balanceamento dos indicadores de processos, o indicador de desempenho da perspectiva, dando origem ao indicador de desempenho do objetivo estratégico. A figura 37 deixa mais claro esse método de balanceamento através de um exemplo prático.

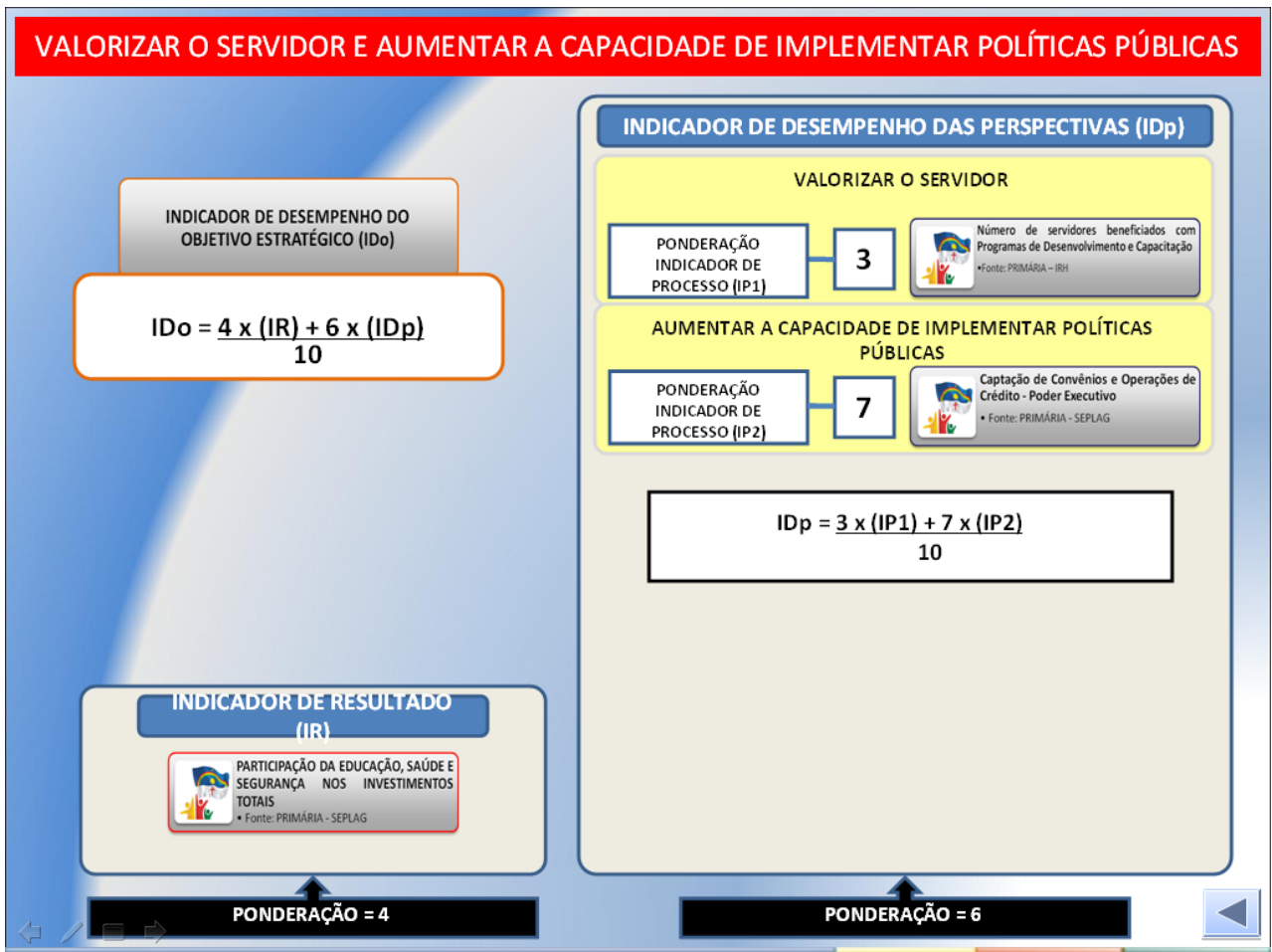


Figura 37: Método de Balanceamento dos Indicadores de Desempenho Institucional

Fonte: Documentos internos da Seplag

O objetivo a ser avaliado é: Valorizar o servidor e aumentar a capacidade de implementar políticas públicas. Para tanto, tem-se dois indicadores de processos:

- 1 – Número de servidores beneficiados com programas de desenvolvimento e capacitação;
- 2 – Captação de convênios e operações de crédito – Poder Executivo.

Estes indicadores foram balanceados utilizando-se o índice de ponderação (peso 3 para o primeiro e 7 para o segundo) Através de uma função de média ponderada encontra-se o indicador de desempenho da perspectiva. Este indicador será balanceado com o indicador de resultado do objetivo; estratégico; no exemplo o indicador da perspectiva teve peso 6 e o indicador de resultado peso 4; através da média ponderada encontra-se o indicador de desempenho do objetivo estratégico.

Através desse método a equipe da Seplag pretende balancear todos os indicadores do BSC do Governo do Estado de Pernambuco, concluindo assim o processo de sua concepção. O BSC já está implantado através dos indicadores de desempenho desde o início de 2009, o balanceamento estará completo em julho de 2009, momento em que a implantação do os BSC do Governo do Estado de Pernambuco estará concluída.

4.2.1 Análise crítica da concepção do *Balanced Scorecard*

O BSC concebido, antes da mensuração dos seus resultados, pode ser considerado um grande avanço para a gestão pública do Estado de Pernambuco. Unindo o que existe de mais avançado em administração de empresas, adaptado à realidade da gestão pública, o Modelo de Planejamento e Gestão, contemplando o BSC, constitui um excelente instrumento de modernização da administração pública, baseado na teoria e adaptado à prática após muitas pesquisas para o seu desenvolvimento.

Nesta sessão, serão feitas a abordagem e a análise crítica de alguns pontos fundamentais identificados durante a pesquisa, sobre a concepção do *BSC* no caso em estudo.

Crítica 1: Gestão das Pessoas

O desejo de transformar a da gestão das organizações públicas tem se apresentado como um grande desafio. O fato é que o processo de mudanças necessário à modernização da gestão pública parte da modelagem dos valores e crenças firmemente enraizados nessas organizações. Os modelos mentais das pessoas envolvidas no processo de mudança devem estar direcionados à aceitação; caso contrário, o processo de negação será forte e contagioso.

O grande desafio é engajar os colaboradores públicos na efetiva implantação das ações pensadas. Trabalhar os modelos mentais, direcionadores de crenças e comportamentos que, acrescidos de outros fatores, formam a cultura organizacional. Cabe aos componentes da cúpula estratégica criar condições para que ocorra tal transformação.

De pouco adiantará a criação de um excelente Modelo de Planejamento e Gestão se os colaboradores públicos não se engajarem no processo de operacionalização dos resultados. O fato é que o Modelo de Planejamento e Gestão precisaria contemplar e destacar, além do PDCA, do Marco Lógico, da Gestão por Resultados e do BSC, uma dimensão para trabalhar as pessoas.

Tal dimensão trabalharia principalmente a argumentação através da capacitação em temas emergentes da gestão empresarial e na adequação do quadro de pessoal através da realização de concursos públicos.

Um dos objetivos estratégicos do Governo contempla a valorização dos servidores como condição básica para tornar todo sistema de gestão eficiente e eficaz; trata-se da base do BSC do Governo, porém, as afirmações em entrevistas caracterizam uma inércia em relação ao processo de mudança necessário na política de gestão das pessoas no Governo do Estado de Pernambuco. De maneira empírica, foi possível constatar três grupos de colaboradores públicos: os engajados nos processos de mudança; os desmotivados, porém aptos a se engajar um terceiro grupo, composto pelos servidores acomodados, que lutam contra o processo de mudança ou ficam neutros. Ações específicas devem ser realizadas, a fim de valorizar e engajar os servidores nesse novo momento da gestão do Estado. No conjunto de indicadores de desempenho do BSC alguns são direcionados a medir a efetividade da gestão das pessoas. Estes indicadores devem ter resultados positivos, sob pena de todos os outros resultados não serem efetivos.

Pesquisas científicas com foco de análise nos servidores públicos já foram realizadas e outras certamente virão, a fim de propor soluções para esta realidade. O que se deve deixar claro é que, quando se trata de gestão, as pessoas devem ser o ponto principal a ser trabalhado.

Esta pesquisa trata da concepção de uma ferramenta de gestão estratégica, o *Balanced Scorecard*. Como tantas outras, esta ferramenta depende do engajamento das pessoas para sua efetividade. Sabendo disso, a concepção do BSC deveria ser antecedida por uma mudança efetiva na política de gestão de pessoas do Governo, estimulando os servidores a se comprometerem com a mudança. A mudança na gestão das pessoas, no âmbito de todo e qualquer Governo, é algo complexo, porém deve se iniciar o quanto antes, sob pena de qualquer iniciativa de inovação na gestão fracassar.

O fato é que as organizações públicas precisam cada vez mais de colaboradores engajados e comprometidos com resultados. Gerar resultados, sejam eles financeiros ou socioeconômicos, deve ser o foco de qualquer organização. Quando um governo de estado decide implantar uma ferramenta como o BSC, as distâncias entre a realidade pública e privada começam a diminuir gradativamente e os valores passam a ser revistos impactando diretamente na cultura organizacional que, de forma lenta e gradativa, vai se transformando.

Quando interrogados, nas entrevistas, sobre a gestão de pessoas no âmbito do Governo todos os entrevistados identificaram uma realidade negativa, porém melhor que momentos anteriores. De forma incipiente, pois não se trata do foco da pesquisa, na presente pesquisa percebe-se um grupo de funcionários públicos engajados para gerar resultados concretos para população, entretanto existe uma grande massa de colaboradores públicos que cansaram de lutar ou nunca lutaram efetivamente, esperam apenas o momento da aposentadoria compulsória, gerando pouco ou nenhum valor para a organização, ou até mesmo “remando” contra as correntes de mudança. De fato, estudos de caso direcionados a essa problemática se fazem necessários, para identificar o problema e propor soluções concretas e efetivas.

O Modelo de Planejamento e Gestão concebido, aliado ao desenvolvimento das pessoas, à capacidade de melhoria contínua e à utilização intensiva de recursos da tecnologia da informação, pode possibilitar a geração dos resultados previstos no Mapa Estratégico do Governo do Estado de Pernambuco, caracterizando-se como um modelo a ser seguido por outras instituições.

Crítica 2: Comparação com a Teoria de Kaplan e Norton

Para análise da realidade encontrada neste estudo, em comparação à teoria proposta por Kaplan e Norton (2000), foi elaborado o quadro 9, com a metodologia sugerida por aqueles autores para modelagem do BSC e as práticas identificadas na pesquisa.

Quadro 9- comparação entre a teoria de Kaplan e Norton (2000) e a prática identificada

TEORIA DE KAPLAN E NORTON (2000)	PRÁTICA IDENTIFICADA PELA PESQUISA
<p>Etapa 1 - Arquitetura do Programa de Medição</p> <p>1. Selecionar a unidade organizacional adequada:</p> <p>2. Identificar as relações entre a unidade de negócios e a corporação.</p>	<p>A unidade organizacional selecionada foi toda a estrutura organizacional do Governo do Estado de Pernambuco, caracterizada pelas Secretarias de Estado; existiu um estudo minucioso buscando as relações e congruência entre as ações das secretarias.</p>
<p>Etapa 2 - Inter-relacionamento de Objetivos Estratégicos</p> <p>3. Primeira série de entrevistas.</p> <p>4. Sessão de síntese.</p> <p>5. Workshop Executivo 1.</p>	<p>A Secretaria de Planejamento e Gestão - criou uma equipe para conceber o BSC através de reuniões estruturadas. Quando se analisa os Objetivos Estratégicos do Governo, todos estão relacionados a mais de um órgão; portanto, existe um inter-relacionamento.</p>

<p>Etapa 3 – Escolha e Elaboração dos Indicadores</p> <p>6. Reuniões com subgrupos.</p> <p>7. Workshop Executivo 2.</p>	<p>A equipe da Seplag estimulou o processo participativo, importante para o sucesso do processo. As pesquisas e elaborações internas serviam como insumo às inúmeras reuniões para concepção dos indicadores junto a todas as Secretarias de Estado.</p>
<p>Etapa 4 - Elaboração do Plano de Implementação</p> <p>8. Desenvolver o plano de implementação.</p> <p>9. Workshop Executivo 3.</p> <p>10. Finalizar o plano de implementação.</p>	<p>Foi concebido um plano de implementação através do mesmo modelo utilizado na implantação do modelo de planejamento e gestão do Estado, que em sua primeira abordagem não contemplava a utilização do BSC. Trata-se de uma sistemática de monitoramento que será abordada nos resultados desta pesquisa.</p>

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000) e documentos internos da Seplag

Crítica 3: Disseminação da Gestão Estratégica

Outra crítica, acrescida de sugestões, refere-se à disseminação dos conceitos de planejamento estratégico e do BSC na estrutura do Governo. O fato é que o Governo do Estado é administrado de maneira estratégica, utilizando-se de um Modelo de Planejamento e Gestão que contempla modernos conceitos e ferramentas visando uma administração por resultados, assim como o BSC.

Entretanto, os órgãos da estrutura organizacional do Governo não receberam orientação adequada sobre como proceder para replicar o modelo de planejamento e gestão. Alguns cursos sobre o Modelo de Planejamento e Gestão foram realizados nos níveis tático e operacional. Mas, a realidade é que se tem um BSC com seus respectivos indicadores, discutidos e estabelecidos de forma participativa, porém os órgãos recebem resultados mensurados por indicadores que devem ser satisfeitos e pouca orientação sobre gestão profissional e conceitos como o BSC.

Nos levantamentos de dados para esta pesquisa foi possível identificar que os responsáveis pela implantação do modelo de planejamento e gestão aguardam que ele complete o seu primeiro ciclo, através da implantação do BSC, para então iniciar uma nova fase de replicação do modelo, já amadurecido, dirigido aos níveis mais baixos da estrutura organizacional do Governo.

A realidade é que há um sistema de avaliação de desempenho para o nível estratégico, porém os níveis tático e operacional não estão trabalhando com conceitos uniformes de planejamento estratégico e BSC a fim de que possam gerar os resultados adequados. Há

necessidade fundamental de aplicar o BSC em cada órgão da estrutura, assim criar-se-iam BSCs com base no direcionamento do BSC do Governo do Estado. Com isso, havia um alinhamento de conceitos e ações estratégicas de maneira sistêmica, na estrutura do Governo. Entretanto, considera-se o tempo de amadurecimento necessário para que se tenha uma organização pública orientada para a estratégia de forma sistêmica e integrada.

O BSC tem como finalidade divulgar a estratégia por toda a empresa. Para tanto, o mapa estratégico deve derivar-se em vários outros mapas estratégicos com sua respectiva lógica de causalidade através dos indicadores de desempenho balanceados. O BSC do caso em estudo deve amadurecer e se estender aos órgãos de toda a estrutura do Governo, não se limitando a exigir o alcance de resultados com indicadores e, sim, criando estratégias das estratégias, replicando os conceitos, espalhando os métodos, levando a toda a organização uma nova maneira de trabalhar, modificando gradativamente a cultura organizacional de forma positiva.

A partir dessa realidade, sugere-se uma maior aproximação da equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão com todos os órgãos que compõem a estrutura organizacional do Estado, a fim de replicar os conceitos e filosofia do Modelo de Planejamento e Gestão, contemplando o BSC.

Uma excelente estratégia para espalhar os conceitos de forma sistêmica e padronizada é a utilização do software de auxílio à gestão estratégica e o painel de controle (apêndice B).

Crítica 4: Indicadores de Desempenho

A lógica de indicadores de desempenho no caso em estudo contempla cinco níveis de indicadores, conforme a figura 29. Esta lógica constitui uma excelente forma de espalhar os resultados estratégicos por toda a estrutura do Governo do Estado. Contudo, estes indicadores precisam ser eficazes na mensuração dos resultados.

O indicador de impacto principal busca mensurar a visão de futuro através dos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH, que corresponde à média ponderada entre o IDH-R – Renda, IDH-E – Educação e IDH-L – Longevidade. Existe uma sintonia entre a visão de futuro e sua mensuração através do IDH, porém alguns estudiosos não dão credibilidade ao IDH. Alguns autores foram levados em consideração para definir melhor o IDH como indicador de desempenho da visão de futuro:

França Junior (2005) analisa o IDH como um indicador essencial para os processos de planejamento das ações públicas:

... Se o IDH é um instrumento possuidor de limites, também serão outros recursos de avaliação analítica.

Dos cálculos e das análises feitas sobre o IDH, conclui-se que ele seja um instrumento metodologicamente satisfatório. Como as análises de economia política local não fornecem informações suficientes para os estudos de desenvolvimento, empregam-se índices comparativos do desempenho entre nações, um recurso que somente através de índices sintéticos e objetivos, como o IDH, se pode obter.

Comim (2009) responde a questões sobre o IDH:

“ComCiência - Dados numéricos são considerados fatores quantitativos. Há como se medir qualidade através dos números? O que o senhor pensa a respeito da oposição entre quantidade e qualidade?”

Comim - Eu penso que essa é uma discussão ultrapassada, pois toda a perspectiva de desenvolvimento humano trouxe à tona a necessidade de mensurarmos o qualitativo. O quantitativo é importante como instrumento de política social e como objeto de comparabilidade, o que é fundamental na gestão de projetos e investimentos (públicos ou privados) sociais. Mas a "alma" da mensuração tem que ser qualitativa, no sentido de mostrar novos fatores e elementos. O problema até agora tem sido pensar a formulação de indicadores como dissociada dos raciocínios normativos fundamentais à seleção e ponderação de variáveis. Esse processo, que é participativo, na sua natureza, tem que ser apreciado pelas suas contribuições qualitativas.

ComCiência - De que modo se pode garantir que os indicadores utilizados pelo PNUD conseguem realmente refletir a capacidade de desenvolvimento de um país? E como se pode atestar a credibilidade do IDH no que diz respeito a alterações de longo prazo?

Comim - O desenvolvimento de um país é um processo complexo que envolve a transformação qualitativa de suas instituições, leis, políticas sociais e grau de coesão social. Todos esses fatores são influenciados pelas dimensões do IDH, mas de modo algum podem ser reduzidos a elas. Isso quer dizer que o IDH fornece apenas uma primeira leitura do processo de desenvolvimento de um país. Como tal, deve ser visto como uma fonte de perguntas iniciais, não como uma fonte de respostas definitivas sobre o desenvolvimento de um país. Não somente o IDH, mas toda a família de indicadores que é construída ao seu redor fornecem subsídios para que se pense no que anda certo ou errado em determinada nação. Ele é um convite à reflexão sobre o desenvolvimento de um país. A credibilidade desse índice deve ser medida em comparação à do PIB per

capita, seu principal concorrente. Dentro da perspectiva do desenvolvimento humano, o PIB é um "indicador imperfeito de bem-estar" devido ao fato dos indivíduos serem conversores diferenciados de renda em bem-estar, o que é garantido por diferentes características posicionais dos mesmos e grande diversidade humana (idade, gênero, raça, etc).

ComCiência - Que tipo de benefício se tem ao construir indicadores amplos, que comparam grandes categorias em diversos países? Quais são as críticas mais frequentes a esse tipo de indicador e o que o PNUD tem feito para sanar os problemas apontados?

Comim - A grande vantagem de indicadores amplos, como o IDH ou as "Metas do Milênio" é que eles possibilitam comparabilidade internacional. Como tal oferecem uma grande fonte de motivação doméstica e serve de guia para ajuda internacional, em particular para países mais pobres.

No caso do IDH ele é frequentemente criticado por ter apenas três dimensões e prefixar os pesos das dimensões. A primeira crítica revela uma incompreensão do problema que indicadores têm foco e extensão e que se aumentamos a extensão deles, diminuimos o seu foco. Ao incluirmos, por exemplo, mais 7 variáveis no IDH, a única coisa que faríamos de imediato seria reduzir o peso da expectativa de vida, de 1/3 para 1/10.

Em relação à segunda crítica, podemos dizer, hoje, que os indicadores do milênio conseguiram superar parcialmente o problema da prefixação de pesos ao propor um sistema de metas universais combinadas com objetivos contexto-específico. A experiência dos indicadores do milênio dá nova luz à importância de combinarmos comparabilidade internacional com relevância local na formulação de indicadores.”

De fato, existem controvérsias em relação ao IDH. Guimarães e Jannuzzi (2004) listam alguns aspectos negativos em relação ao IDH:

O IDH nasce e se desenvolve num contexto marcado pela insatisfação frente à generalizada utilização do PIB per capita como único indicador de bem-estar de uma população. Com efeito, ao longo do tempo, esse indicador demonstrou uma série de desvantagens, dentre as quais é possível destacar: a incapacidade de refletir a distribuição da renda interna em cada unidade territorial, o fato de ser sensivelmente afetado pela variação cambial e o seu caráter unidimensional, ou seja, não capta outros aspectos essenciais, tais como a educação, saúde, meio ambiente, etc.

Ao determinar o IDH como o indicador principal de todo o sistema de gestão estratégica, o Governo do Estado de Pernambuco dá uma credibilidade muito grande a este índice. O balanceamento dos demais indicadores de desempenho do BSC mensurarão a eficácia dos resultados planejados, porém o que determinará se a estratégia utilizada foi efetiva será a

mensuração do desenvolvimento humano. Existe um debate científico sobre este assunto e as melhorias que o IDH deve incorporar. Devido à abertura para melhorias do IDH desde sua concepção, acredita-se que o mesmo constitui em uma forma tradicional de mensurar o desenvolvimento humano, na atualidade. Deixando-se aberta a discussão sobre alternativas à utilização do IDH como indicador principal de desempenho.

Sugere-se que o Índice de Desenvolvimento dos Municípios- IDM seja estudado pela equipe de concepção do BSC do Governo do Estado de Pernambuco. O IDM constitui em um indicador de desempenho de cada município, levando em consideração a análise em quatro grupos de indicadores:

- 1 - Fisiográficos, fundiários e agrícolas;
- 2 - Demográficos e econômicos;
- 3 - Infraestrutura de apoio;
- 4 - Sociais.

Através da aplicação, ter-se-ia uma forma mais completa e clara de mensurar os pontos positivos e as deficiências de cada município e região.

O Governo do Estado do Ceará utiliza o IDM como indicador principal em seu sistema de indicadores. Este indicador é bianual e é definido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – Ipece .

Os estudos para concepção de indicadores de desempenho eficazes devem ser constantes, principalmente os que medem a efetividade das ações estratégicas do Governo, como os indicadores: PIB regionalizado, para medir o crescimento econômico, e o índice de gine, para medir a distribuição de renda. De fato, interrogações acerca da periodicidade e credibilidade dos índices devem ser analisadas e possíveis alternativas levadas em consideração.

Crítica 5: A importância do Modelo de Planejamento e Gestão para o Balanced Scorecard

É possível afirmar, com base nos levantamentos realizados, que a concepção do BSC tornou-se uma tarefa mais simples de ser realizada devido à implantação do Modelo de Planejamento e Gestão em um primeiro momento.

A inserção do mapa estratégico, mesmo sem a figura dos indicadores, mas com a metodologia de gestão por resultados, gerou um amadurecimento estratégico no âmbito da

estrutura do Governo. Conceber o BSC em um primeiro momento seria mais difícil, devido à total falta de conhecimento da importância da gestão estratégica, por parte dos servidores.

Através da implantação do Modelo de Planejamento e Gestão, os colaboradores tiveram o primeiro contato com ferramentas de gestão estratégica, com o ciclo PDCA, o marco lógico e a gestão por resultados. O BSC surge como um incremento a uma cultura, ao menos, mais trabalhada, no sentido da gestão por resultados.

Através de informações em entrevistas e documentos, pode-se dizer que existiu o cuidado de implantar o Modelo de Planejamento e Gestão de forma gradativa, a fim de chegar ao BSC com uma maior aceitação da gestão por resultados para que o mesmo tivesse uma concepção e implantação mais eficaz. De fato, estar inserido em um Modelo de Planejamento e Gestão permitiu que o BSC fosse implantado em um ambiente de mais favorável.

Crítica 6: A velocidade do processo de concepção

Esta pesquisa foi concluída no final do segundo semestre de 2009, na ocasião em que o atual Governo está prestes a completar dois anos e meio de gestão e visualizar o término em um ano e meio. De fato, modificar modelos de gestão não é uma tarefa simples; porém, para fins de efetividade, critica-se negativamente a velocidade do processo de concepção do BSC.

A concepção do BSC tem sua conclusão prevista para julho de 2009, restando apenas um ano e meio para sua implantação. Contudo, é comum que os seis últimos meses de gestão sejam influenciados negativamente pelo processo político democrático, as eleições, deixando assim um tempo muito curto para aproveitamento desta ferramenta de gestão.

Apesar de ter conhecimento das dificuldades inerentes a uma organização pública, o ideal seria consolidar a utilização do BSC ainda nesta gestão, para isso, sua implantação deveria ter-se iniciado com um ano de antecedência, janeiro de 2008.

Espera-se que o Modelo de Planejamento e Gestão implantado constitua uma política de Estado e não mais uma política de Governo que se conclui no final da gestão vigente. Como política de Estado, o BSC terá longos anos para seu amadurecimento e consolidação como ferramenta de gestão importante para a gestão estratégica do Governo do Estado de Pernambuco.

5 Síntese Conclusiva



O objetivo desta pesquisa foi analisar como se deu a concepção do BSC no Governo do Estado de Pernambuco. Para tanto, foram definidos dois objetivos específicos: a) Descrever o Modelo de Gestão do Governo do Estado de Pernambuco; e b) Analisar a concepção do BSC no Governo do Estado de Pernambuco.

Através da aplicação da metodologia foi possível alcançar resultados que visam responder aos dois objetivos específicos.

O primeiro objetivo específico foi respondido através da descrição do modelo de planejamento e gestão do caso em estudo. Ficou claro que o Governo do Estado de Pernambuco concebeu um Modelo de Planejamento e Gestão que contempla quatro grandes referenciais metodológicos: inicia-se com o ciclo PDCA, utiliza-se das teorias do Marco Lógico e de Gestão por Resultados, culminando finalmente no BSC.

Os três primeiros referenciais metodológicos foram implantados rapidamente; já o BSC foi planejado para um segundo momento, quando a cultura organizacional estivesse mais receptiva através do amadurecimento natural decorrente da implantação do modelo de planejamento e gestão.

Assim, o BSC está inserido no âmbito de um modelo de planejamento e gestão sistêmico. Para tornar possível a análise de concepção do BSC com mais efetividade, a pesquisa descreveu o modelo de planejamento e gestão, assim como sua concepção e implantação.

Trata-se de um modelo criado especificamente para o caso em estudo, concebido através de um processo participativo, liderado por equipe de profissionais de nível elevado. Caracteriza-se como um modelo lógico e inovador, porém, poderia ser mais simples em sua estrutura, sob pena de confundir os colaboradores que terão que entender e trabalhar através da filosofia do novo modelo de planejamento e gestão.

O modelo de planejamento e gestão dissemina a cultura da gestão planejada, com foco em resultados. Toda via, atinge um conjunto restrito de órgãos do Governo. Faz-se necessário introduzir algum mecanismo que dissemine tal filosofia e métodos de trabalho entre os níveis mais baixos da estrutura organizacional do Governo. Uma solução efetiva para este problema é a implantação do BSC, porém, até a conclusão desta pesquisa, o mesmo estava em fase final de

concepção. Sua implantação busca disseminar os resultados através dos indicadores de desempenho, de forma sistêmica e equilibrada.

Outro propósito de pesquisa, com base no segundo objetivo específico, foi a análise da concepção do BSC. Os resultados demonstram que essa concepção foi realizada de forma gradativa, respeitando a cultura da realidade pública, inserindo primeiramente conceitos de estratégia através de um novo modelo de planejamento e gestão, a fim de garantir que o BSC fosse concebido em um ambiente mais receptivo.

O processo de concepção do BSC no caso estudado esteve aliado à teoria de Kaplan e Norton (2000). As etapas de arquitetura do programa de medição, o inter-relacionamento de objetivos estratégicos, a escolha e elaboração dos Indicadores e seu balanceamento foram contemplados de forma adaptada na concepção do BSC do Governo do Estado de Pernambuco.

Foram concebidos um indicador principal de impacto, indicadores de impacto derivados, indicadores de resultados e indicadores de processo. Todos ligados a elementos contidos no Mapa Estratégico, como visão de futuro, focos prioritários, objetivos estratégicos, metas prioritárias, programas e ações.

Os indicadores de desempenho foram concebidos através de um processo técnico envolvendo todas as Secretarias de Estado na elaboração de um banco de indicadores de desempenho para o Governo. Este banco continha três indicadores de impacto principal, 30 indicadores de impacto e 187 indicadores de resultado.

No processo de concepção do BSC houve uma seleção dos indicadores a serem contemplados. Esta seleção partiu da definição dos indicadores que melhor mensuravam os resultados dos objetivos estratégicos, dos focos prioritários e da visão de futuro do Governo. Já foram concebidos através de uma lógica de causalidade, contemplada no mapa estratégico do Governo.

De fato, a concepção do BSC se deu de forma efetiva, respeitando os conceitos fundamentais de mapa estratégico e indicadores de desempenho. A criação de um modelo de planejamento e gestão que previa o BSC, com a decisão de deixar sua implantação para um segundo momento, constituiu uma forma de poder trabalhar previamente a conscientização dos servidores, inserindo um novo modelo de planejamento e gestão de forma gradativa, sem agredir demasiadamente a cultura organizacional existente.

Toda via, a medida do tempo de inserção do BSC poderia ter sido melhor dimensionada, pois mais da metade do atual mandato de Governo já se passou e essa importante ferramenta de gestão ainda não foi implantada. Importante ressaltar que se trata de uma concepção complexa, devido à dimensão do Governo do Estado de Pernambuco, com uma estrutura organizacional com 27 Secretarias de Estado, com focos estratégicos específicos e convergentes sistemicamente.

No âmbito do processo de concepção do BSC, destaca-se a importância de se trabalhar a política de pessoal de forma adaptada à nova realidade de gestão do Governo. A estratégia é executada por pessoas e estas precisam de estímulo e capacitação para que haja um o efetivo engajamento no processo de mudança.

As formas de se efetivar tais mudanças na gestão das pessoas são diversas, tais como a realização de cursos de especialização, cursos de curta duração, seminários, oficinas de trabalho, congressos e palestras, com temas direcionados a repensar a importância da profissionalização da gestão pública para a geração de resultados efetivos, para os servidores e para a organização.

Um dos objetivos estratégicos do Governo contempla a capacitação dos servidores, porém, no processo de levantamento de dados desta pesquisa foi possível constatar a dificuldade do grupo de implantação do novo modelo de gestão devido à falta de uma política mais efetiva de gestão de pessoas.

Assim, sugere-se estudos mais aprofundados para constatação científica da realidade da gestão de pessoas, no caso em estudo. Assim como do para o processo de implantação do BSC.

Na ocasião desta pesquisa se iniciara há poucos meses a efetiva implantação do BSC. Através da disseminação dos indicadores de desempenho, mesmo que ainda não balanceados, o BSC começa a ser uma realidade para o Governo do Estado de Pernambuco. A efetividade desta implantação certamente merece ser alvo de uma nova pesquisa, que meça a efetividade do BSC e analise sua prática, indicando melhorias à luz da ciência, concebendo, possivelmente, uma tese de gerenciamento público através do BSC.

É inquestionável a importância da profissionalização pública através da adoção de métodos e ferramentas de gestão inovadoras, capazes de mensurar os inúmeros aspectos envolvidos numa administração pública e dotar a organização pública de uma gestão focada em resultados. Trata-se da tentativa de implantar um sistema de gestão estratégica através de indicadores de desempenho balanceados, utilizando a ferramenta BSC.

A decisão de trabalhar de forma inovadora, implantando um novo modelo de gestão, somada à capacidade de conceber um BSC para uma organização pública de grande dimensão, como o Governo do Estado de Pernambuco, já demonstra que se trata de uma gestão inovadora, que acredita na administração profissional como ponto de partida para a geração de resultados efetivos para a sociedade.

Os resultados desta pesquisa, além de constituírem um elemento probatório de que é possível gerir organizações públicas de forma profissional, se caracterizam como um referencial para a concepção de modelos inovadores de planejamento e gestão para organizações públicas, imprescindíveis para o desenvolvimento socioeconômico de Estados e Nações.

É indubitável que todo processo de mudança sempre estará em movimento, agregando melhorias e aperfeiçoamentos inerentes à prática, atingindo patamares cada vez mais eficientes, eficazes e efetivos e servindo de benchmarking para outras aplicações. O processo de melhoria deve ser contínuo e sistemático, utilizando ferramentas de gestão inovadoras e comprovadamente efetivas, de fundamental importância para a modernização das organizações públicas. As pessoas constituem os elementos-chave para o sucesso de qualquer processo de mudança, pois efetivamente são elas que o promovem. Os servidores deverão ser cada vez mais e melhor trabalhados, de modo a que se motivem para um efetivo engajamento na luta por uma gestão pública sempre melhor, que possa conferir cada vez mais valor a sociedade, cumprindo sua missão de forma efetiva.

7 Referências Bibliográficas



ALDAY, Herman E. C. O Planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista da FAE – Faculdade Católica de Administração e Economia, Curitiba**, maio / ago, 2000.

BEATTY, Richard. **Scorecard para recursos humanos: conceitos e ferramentas para medir a contribuição das equipes**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CARVALHO, A. R. S.; OLIVEIRA, E.A.Q. Diagnóstico das barreiras do aprendizado organizacional que levam à deterioração da gestão pública moderna. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté-SP, janeiro / abril, 2005.

COMIM, Flávio. Entrevista. **Revista ComCiência**. Ed.33. Disponível em: <http://www.comciencia.br>. Acesso em 16.05.2009.

CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, maio / junho, 2007.

Cruz, Carlos Henrique de Brito. Entrevista. **Revista da Fundação de Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo**. 2008. Disponível em <http://www.revista.fundap.sp.gov.br/revista3/paginas/entrevista3.htm>. Acesso em 18.11.2008.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1978.

FERRER, Florência. **Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FISCHMANN, A. A; ALMEIDA, M. I. R. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 1990.

FRANÇA JUNIOR, F. C. O planejamento político global na solução do desenvolvimento local. **Revista do Centro de Ciências Administrativas**. Fortaleza, dez. 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, EAESP/FGV, MarAbr. 1995.

GUIMARÃES, J. R. S; JANNUZZI, P. M. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades.** XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, p14. Caxambú, Set.2004

HARVARD BUSINESS REVIEW. **Planejamento estratégico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o *Balanced Scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Kaplan e Norton na Prática.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Alinhamento: Utilizando o *Balanced Scorecard* para gerar sinergias corporativas.** Rio de Janeiro: Campus, 2006.

KOTLER, P. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARINI, C.; MARTINS, H. **Um modelo de gestão governamental para resultados.** I Seminário de Administração Pública: Análise contextual e propostas de modernização, Brasília, 2005.

MARTINS, Gilberto A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** São Paulo: Atlas, 2008a.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2008b.

MULLER, Cláudio J. **Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações).** Tese (Doutorado). PPGEP / UFRS, Porto Alegre, 2003.

NIVEN, P. R. **Balanced Scorecard passo-a-passo: elevando o desempenho e mantendo resultados.** Rio de Janeiro, Qualitymark, 2005.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas.,** São Paulo, ed. Atlas, 2008.

PACHECO, Regina Silvia. **Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional.** IX Congresso Internacional Del CLAD sobre La reforma Del estado y de La Administración Pública, Madrid, 2004.

PRAHALAD, C. K. **A nova era da inovação.** Rio de Janeiro: Campus, 2008.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, L. Fernando. Promessas e resultados da Nova Gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: jul / set, 2008.

SARAIVA, L. A. S. **Cultura organizacional em ambiente burocrático**. **Revista de Administração Científica**, Rio de Janeiro: jan / abr, 2002.

SARDENBERG, D. P. **Instrumento de avaliação de sistemas de gestão estratégica com base no *Balanced Scorecard***. Dissertação (Mestrado) PPGEP / UFSC, Florianópolis, 2003.

SILVA, Leandro Costa. O Balanced Scorecard e o processo estratégico. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo: out/nov, 2003.

SOARES, Cristina R. D. **Desenvolvimento de uma sistemática de elaboração do *Balanced Scorecard* para pequenas empresas**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPGEP / UFRGS, 2001.

STONER, James A. F. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1979.

THOMPSON JR., A. A.; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução**. São Paulo: Pioneira, 2000.

TRIVINOS, Augusto N. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

8 Apêndices



Apêndice A – Roteiro de entrevistas semiestruturadas; e

Apêndice B – Apresentação do Painel de Controle como software de auxílio à implantação do
Balanced Scorecard.

APÊNDICE A ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Pontos para primeira entrevista:

- 1 – Estrutura organizacional da SEPLAG;
- 2 – Planejamento estratégico;
 - 2.1. Processo de elaboração;
 - 2.2. Processo de implantação;
 - 2.3. Resultados / monitoramento;
- 3 – Equipe envolvida com o planejamento estratégico.
 - 3.1. Seplag
 - 3.2. Cúpula estratégica do Governo do Estado
 - 3.3. Consultorias / Benchmarking
- 4 – *Balanced Scorecard*
 - 4.1. Idealização
 - 4.2. Concepção
 - 4.3. Envolvimento das pessoas

Pontos para aprofundamentos após primeira entrevista e coleta de documentos:

- 1 – Modelo de planejamento e gestão;
- 2 – Gestão das pessoas;
- 3 – Mapa da estratégia;
- 4 – Metodologia de monitoramento;
- 5 – Painel de controle; e
- 6 - Balanceamento dos indicadores do *Balanced Scorecard*.

APÊNCIDE B

APRESENTAÇÃO DO PAINEL DE CONTROLE COMO SOFTWARE DE AUXÍLIO À IMPLANTAÇÃO DO BALANCED SCORECARD

O Painel de Controle se caracteriza como um instrumento de apoio a implantação do *Balanced Scorecard*. Tal software tornará o monitoramento mais simples e eficaz, pois troca-se a formatação de uma apresentação padrão e de um caderno de monitoramento pela alimentação do painel de controle que gera automaticamente o caderno de monitoramento e uma apresentação padrão.

Esse novo incremento no processo de monitoramento foi concebido especialmente para o Governo do Estado de Pernambuco e permite que Governador, Vice-governador, Secretários de Estado e integrantes do nível tático tenham acesso ao painel de controle em tempo real e em qualquer lugar através da internet.

Através de apresentação fornecida pela SEPLAG é possível apresentar com mais detalhes o painel de controle. O usuário entra no painel de controle através de login e senha na internet (figura 1). As informações indicam que se trata de um sistema de fácil utilização e de uma completa estrutura de segurança de informações.

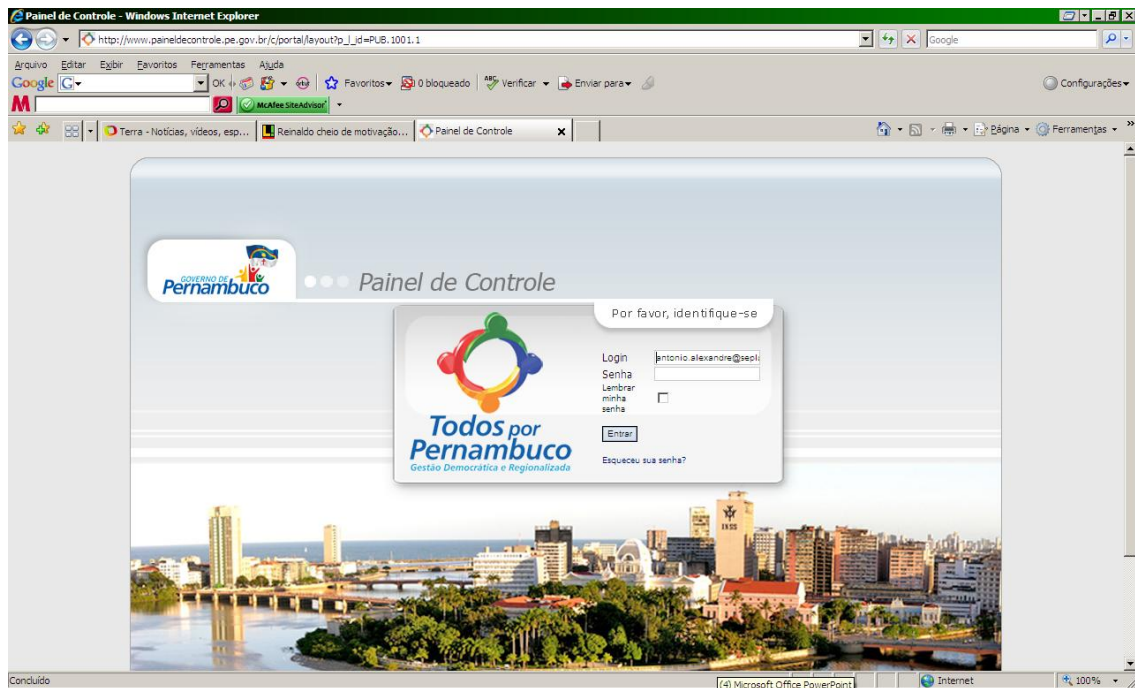


Figura 1: Tela de entrada no Painel de Controle

Fonte: Arquivos Internos da SEPLAG

Ao entrar no sistema o usuário encontra o mapa estratégico de acordo com a figura 2, com o sistema de indicadores de farol, que expressa a situação dos indicadores de desempenho.



Figura 2: Mapa Estratégico no Painel de Controle

Fonte: Documentos Internos da SEPLAG

Ao clicar em qualquer elemento do mapa estratégico abre-se uma tela de desempenho do elemento indicado.

Conforme figura 3, no lado esquerdo as ações prioritárias que dentro delas estão os indicadores de desempenho. A seta verde com sentido crescente indica uma situação positiva da ação prioritária e seus indicadores, já a seta vermelha em posição decrescente indica o contrário. No lado direito da tela encontram-se documentos importantes como apresentações, atas de reunião e planilhas, disseminando as informações referente ao BSC.

The screenshot shows the 'Painel de Controle' interface. At the top, there is a header with the logo 'Todos por Pernambuco' and the text 'Gestão Democrática e Regionalizada'. The main navigation menu on the left lists the following priority actions:

- Reordenamento da Rede Escolar (Green indicator)
- Adequação do Quadro de Pessoal (Red indicator)
- Redução do Absenteísmo dos Professores (Green indicator)
- Cumprimento do Currículo Mínimo em Português e Matemática (Red indicator)
- Implantação de 31 Escolas de Referência (Green indicator)
- Implantação do Modelo de Avaliação (Green indicator)
- Suporte à Aprendizagem (Red indicator)

On the right side, there is a 'REPOSITÓRIO DE DADOS' section with a table showing the following data:

Sub-pasta(s):	Nome do Diretório	Sub-pastas	Arquivos
	Apresentações	0	5
	Atas de Reunião	0	5
	Planilhas	0	0

Figura 3: Tela Geral de Desempenho no Painel de Controle

Fonte: Documentos Internos da SEPLAG

Quando se clica em cima de cada ação prioritária tem-se a visão de seu desdobramento em ações menores, conforme a figura 4. Cada pequena ação caracteriza-se como um indicador de processo, obedecendo à lógica do farol do BSC. A cor verde indica ação concluída, a amarela no prazo e a vermelha atrasada.

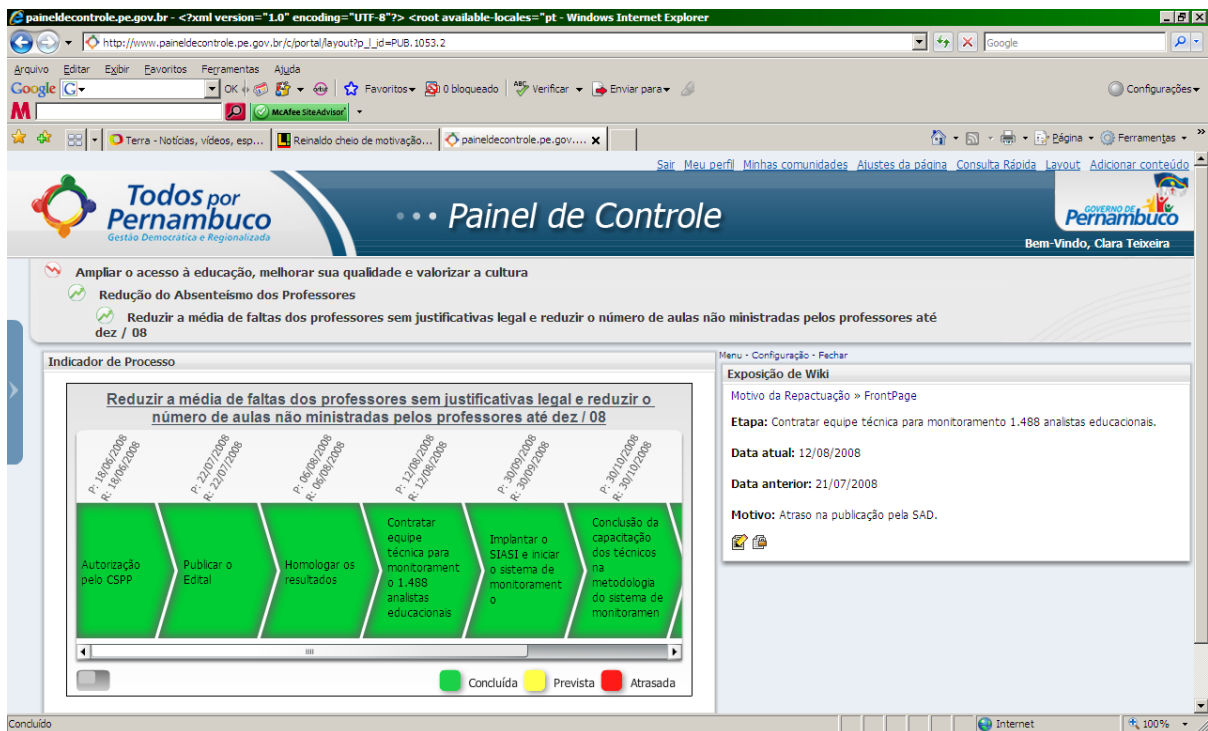


Figura 4: Tela de visão de desdobramento e desempenho no Painel de Controle

Fonte : Arquivos Interno da SEPLAG

O Painel de Controle tem também uma visão de regionalização das metas prioritárias, conforme a figura 5 é possível visualizar o mapa do Estado e ver as ações do governo por região. Esse elemento do Painel de Controle monitora um dos focos prioritários do Governo, a interiorização do desenvolvimento.

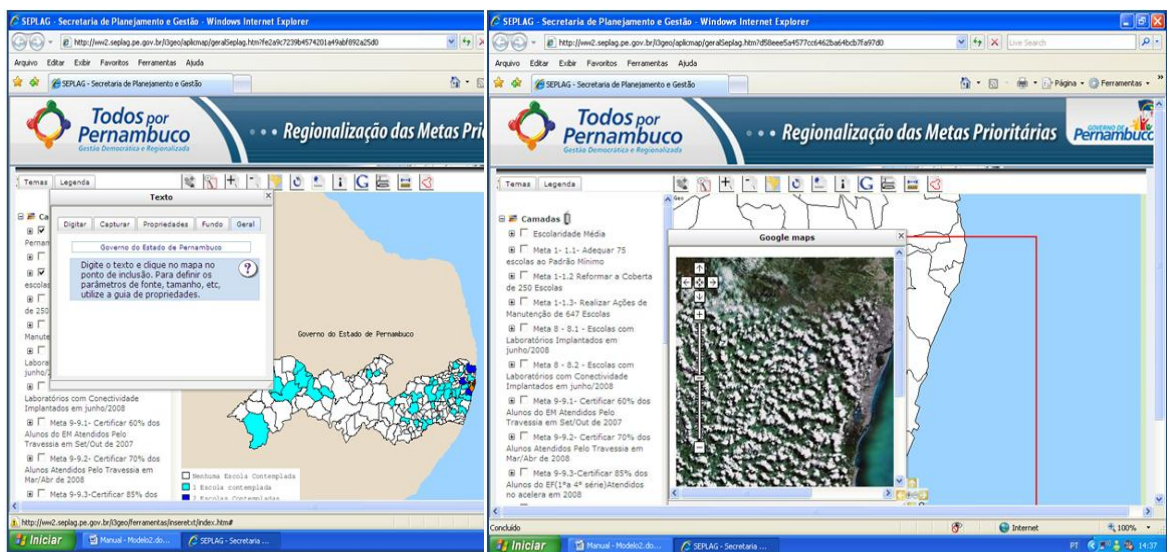


Figura 5: Regionalização das Metas Prioritárias no Painel de Controle

Fonte: Arquivos Internos da SEPLAG

O Painel de Controle caracteriza-se como um importante instrumento de auxílio à implantação do Balanced Scorecard na gestão pública. O fato de monitorar-se indicadores através de um *software* garante agilidade no processo de geração de informação e eficácia no monitoramento dos resultados.

A comunicação da estratégia é outro benefício que o Painel de Controle proporciona, em qualquer lugar do mundo é possível acessar todo planejamento estratégico integrado com BSC do Governo do Estado de Pernambuco. Não existem níveis de acesso, todos que estão envolvidos com algum indicador tem acesso ao sistema.

Para garantir que as informações do Painel de Controle estejam atualizadas, a equipe de Planejamento da SEPLAG recolhe as informações referentes aos elementos do planejamento estratégico e do BSC nos órgãos responsáveis e alimenta o sistema.

Mapa Estratégico, Indicadores, monitoramento contínuo, padronizado e disciplinado e Painel de Controle somado a uma equipe de profissionais, especializadas em gestão pública, cedidos a SEPLAG, estes foram os elementos que sistemicamente formam a metodologia de implantação do BSC no Governo do Estado de Pernambuco.